



# Staat van de ambtelijke dienst

Hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?



ISBN 978-94-90171-06-3

Coördinatie: Loes Spaans en Jonas Westhoek

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Paul Pleijs / Shutterstock

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: drukkerij Twigt

© 2013 CAOP, Den Haag



# Staat van de ambtelijke dienst

December 2013





Dit is de tweede Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD), de eerste dateert van december 2011. De STAD is een kritische, kwalitatieve analyse van de staat waarin de ambtelijke dienst zich bevindt. Aan de orde komen grote thema's zoals de arbeidsmarkt, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsproductiviteit, het management, de medezeggenschap, de kwaliteit en dergelijke. Doel is het inzicht in de ambtelijke dienst te vergroten en na te gaan waar verbeteringen mogelijk en gewenst zijn. Onbekend maakt onbemind, is iets dat zeker voor ambtenaren opgaat, en daar willen we met de STAD-reeks wat aan doen. Door de periodieke verschijning van de STAD is het bovendien mogelijk trends te zien.

Wat de auteurs betreft: de kern wordt gevormd door de bijzondere hoogleraren waarvan de leerstoel wordt ondersteund door het CAOP. Zij hebben allen een bijzondere relatie met de arbeidsorganisatie van de publieke sector en hebben vanuit die positie een bijdrage geleverd. Vervolgens is gezocht naar experts voor aanvullende bijdragen. De uitgave kent deze keer twee soorten bijdragen: een wat langere uiteenzetting, met veel informatie en bronvermeldingen. En wat kortere, meer essayistische bijdragen waarin een bepaalde stelling wordt ingenomen. In aanvulling hierop is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in de overheidsorganisatie een belangrijke rol spelen. Daarmee wordt een relatie gelegd met de praktijk.

Een laatste verzuchting: wat zou het toch prettig zijn als de informatie over de overheid als arbeidsorganisatie beter geordend en ontsloten zou zijn! Ook bij het opstellen van deze STAD bleek weer dat de informatie over de ambtelijke organisatie (en over het openbaar bestuur als geheel) uit allerlei hoeken en gaten bij elkaar moet worden gehaald en vaak kwalitatief onder de maat is of moeilijk vergelijkbaar. Het ontwikkelen van een goede kennisinfrastructuur op dit vlak blijft een hoge prioriteit die hopelijk door deze STAD weer wat meer aandacht krijgt.

Prof. mr. Roel Bekker, bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector (Albeda Leerstoel), Universiteit van Leiden.

	VOORWOORD .....	3
	Prof. mr. R. Bekker	
1	HET SOCIALE KLIMAAT IN DE PUBLIEKE SECTOR.....	7
	Opwarmen of afkoelen?	
	Prof. mr. P.F. van der Heijden .....	8
2	OMVANG EN ORGANISATIE .....	15
	Het regeerakkoord c.a. en de omvang van de ambtelijke dienst	
	Prof. dr. F.M. van der Meer en Mr. dr. G.S.A. Dijkstra ....	16
	Hoe dichterbij Den Haag, hoe minder afslanking	
	Prof. mr. R. Bekker .....	22
3	ARBEIDSMARKT .....	27
	De arbeidsmarkt in de publieke sector: het einde van zowel de uittocht als de intocht?	
	Prof. dr. A.C.J.M. Wilthagen .....	28
	Geeft de overheid als werkgever het goede voorbeeld?	
	Prof. mr. E. Verhulp .....	36
	Vaste en flexibele contracten en kwaliteit van de arbeid in het openbaar bestuur	
	Prof. dr. F.D. Pot en P.G.W. Smulders .....	42
4	DIVERSITEIT .....	45
	Diversiteitsmanagement: een HRM-benadering	
	Dr. S.M. Groeneveld .....	46
	Effectiever werken aan diversiteit	
	Dr. S. de Vries.....	52
5	ARBEIDSPRODUCTIVITEIT .....	57
	Weg met de ambtenaar, leve de computer?	
	Drs. B.L. van Hulst en Prof. dr. H. de Groot .....	58
	Verbeteren van productiviteit in de publieke sector	
	Drs. P. Oeij, W. van der Torre MSc. en Dr. S.Vaas.....	64
6	KWALITEIT AMBTELIJKE DIENST.....	69
	De kwaliteit van ambtelijke dienstverlening	
	Dr. A.F.M. Brenninkmeijer.....	70
	De angst voor de ontevreden burger	
	J.J.N. Westhoek MSc.....	80
7	INTEGRITEIT.....	85
	Ambtelijke integriteit; tussen zwartkijkerij en zelfgenoegzaamheid	
	Drs. A. Hoekstra en A.F. Belling .....	86



<b>8 LEIDERSCHAP</b> .....	<b>95</b>
Leiderschap in de ambtelijke dienst	
Prof. mr. R. Bekker	
Het toekomstige profiel van een topambtenaar uit de ..... rijk rijksdienst	<b>102</b>
Prof. dr. M. Thaens .....	
<b>9 HET WERKEN IN DE AMBTELIJKE DIENST</b> .....	<b>107</b>
Trends in de kwaliteit van de arbeid in het openbaar bestuur	
Drs. S.N.J. Van den Bossche en Dr. P.G.W. Smulders ....	<b>108</b>
Ambtenaren en sociale media	
Prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp en Ir. R.P. Lapperre .....	<b>114</b>
<b>10 ARBEIDSVERHOUDINGEN</b> .....	<b>123</b>
Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, polderen en trendvolgerschap	
Prof. mr. P.T. de Beer .....	<b>124</b>
Arbeidsverhoudingen bij de overheid: bezuinigingen als kans voor vernieuwing?	
Prof. dr. P.L.M. Leisink.....	<b>130</b>
<b>11 INTERVIEWS</b> .....	<b>135</b>
Inleiding.....	<b>136</b>
Corrie van Brenk, voorzitter Abvakabo FNV .....	<b>138</b>
Eileen van Kesteren, voorzitter FUTUR .....	<b>142</b>
Jantine Kriens, voorzitter directieraad VNG.....	<b>146</b>
Ronald Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	<b>150</b>
Maarten Ruys, gemeentesecretaris gemeente Groningen..	<b>154</b>
Peter Veld, directeur-generaal Belastingdienst.....	<b>158</b>
<b>12 ARBEIDSVOORWAARDEN</b> .....	<b>163</b>
Het cao-overleg in de sectoren	
Mr. L.C.J. Sprengers .....	<b>164</b>
Collectieve afspraken in gespannen verhoudingen	
Prof. mr. B. Barentsen .....	<b>178</b>
Topinkomens in de publieke sector	
Prof. mr. R. Bekker .....	<b>182</b>
<b>13 PENSIOENEN</b> .....	<b>187</b>
De financiering van overheidspensioenen in perspectief	
Prof. dr. O.W. Steenbeek en Prof. dr. E.H.M. Ponds ...	<b>188</b>

<b>14 MEDEZEGGENSCHAP .....</b>	<b>199</b>
De invloed van inkrimping en reorganisaties op medezeggenschap bij de overheid	
Mr. L.C.J. Sprengers .....	200
Impressie vanuit de medezeggenschap op de werkvloer	
Drs. A.J. Ringelberg .....	208
<b>15 PERSONEELSBELEID .....</b>	<b>213</b>
Zit de ambtenaar op de juiste plek? Personeelsbeleid en fit anno 2013	
Prof. dr. A.J. Steijn .....	214
<b>16 AMBTENARENSTATUS .....</b>	<b>221</b>
De ambtelijke rechtspositie normaliseren of gelijk oversteken?	
Prof. mr. B. Barentsen .....	222
Ambtelijke ontslagvergoedingen en de normalisatiestroom	
Mr. K.P.D. Vermeulen .....	228
<b>17 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN.....</b>	<b>233</b>
Politiek-ambtelijke verhoudingen: geen rustiger vaarwater	
Prof. mr. R. Bekker .....	234
Politiek-ambtelijke relaties in een tijdperk van verandering	
Dr. C.J.M. Breed .....	240
Politiek-ambtelijke verhoudingen in een steeds onstuimiger context	
Prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp .....	244
<b>18 ONDERWIJS .....</b>	<b>251</b>
De basis en de lat in het onderwijs	
Prof. dr. M.J.S.M. van der Meer .....	252
Het openbreken van de onderwijsarbeidsmarkt	
Prof. dr. F. Cörvers .....	260
<b>19 NEDERLAND IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF.....</b>	<b>265</b>
De moeilijke positie van weigerambtenaren internationaal vergeleken	
Prof. mr. A. de Becker .....	266
<b>20 INFORMATIE OVER DE AUTEURS .....</b>	<b>275</b>



# 1 Het sociale klimaat in de publieke sector

*Prof. mr. P.F. van der Heijden*

## **1 INLEIDING**

Over het antwoord op de vraag of de aarde veel opwarmt of maar een beetje, of juist afkoelt, zijn de klimaatgeleerden het niet eens. Kennelijk kun je de gegevens die hierover beschikbaar zijn verschillend interpreteren.

## **2 SOCIALE VERHOUDINGEN IN DE AMBTELIJKE DIENST**

Dat verschijnsel zie je ook wel in de sociale verhoudingen in de ambtelijke dienst. Bij defensie bijvoorbeeld. Grote ongerustheid bij het personeel van de krijgsmacht over het beleid van de minister en de daaraan gekoppelde te verwachten inkrimpingen en ontslagen. Het kader stelt de vraag of de minister dan wel het kabinet eigenlijk wel een visie hebben op defensie en wat die dan inhoudt. Op welke visie zijn de voorgenomen afslankingen gebaseerd, wat wil de politiek met defensie en hoeveel mensen heb je daarvoor nodig? De minister herkent zich niet zo in deze en dergelijke vragen en gaat volle kracht vooruit. Het sociale klimaat in deze door haar bestierde sector is het best te omschrijven als zwaar bewolkt met nu en dan storm en regen. Maar de minister zal het daarmee niet eens zijn.

Ook in het onderwijs is het geen botertje bij de boom. Er is weliswaar een Onderwijsakkoord gesloten, maar de grootste onderwijsbond AOb heeft daar geen handtekening onder willen zetten.

---

---

Volgens de bond is er voor het personeel aan het akkoord 'weinig lol te beleven', komen er eerder meer dan minder regels en zijn er verder alleen maar vage beloften. Voorts wil het ministerie zich rechtstreeks met de cao-onderhandelingen tussen bonden en werkgevers bemoeien, want als de cao het ministerie niet bevalt, komt er geen geld los. 'Big sister is watching you', waarschuwt de bond en zet daarmee de verhoudingen op scherp. Zwaar bewolkt met nu en dan storm en regen dus. Maar de minister ziet dat anders en stond te stralen van geluk bij de presentatie van het akkoord.

Bij de rijksdienst dan? Ook daar zwaar bewolkt met regen. Of het gaat stormen is nog niet zeker, maar dat kan zomaar gebeuren. Daar speelt, zoals ook elders, aan de kant van de bonden de zo gehate nullijn een belangrijke klimaat verstorende rol. De overheid is nu eenmaal tegelijkertijd zowel werkgeefster als hoedster van het algemeen belang. Dat geeft spanning. Het beschikbare budget van de overheid overschrijdt de inkomsten en daarom krijgen de medewerkers geen loonsverhoging. Zelfs compenseren voor inflatie zit er niet in. Daardoor loopt de sector al flink achter bij andere waar wel sprake is van - gematigde - loonbijstellingen. De toezegging op Prinsjesdag dat er nu wel een loonsverhoging van zo'n 2 procent inzit, omdat de pensioenpremie omlaag kan en dat voordeel ook aan de medewerkers wordt doorgegeven, zorgt niet voor een blauwe hemel. Zij

wordt gezien als de spreekwoordelijke sigaar uit eigen doos. Niettemin leek het kabinet wel tevreden over deze verbetering van de salarissen voor zijn medewerkers. Alweer: verschil in interpretatie van de gegevens.

Maar bij de gemeenten zal het toch wel beter zijn? Helaas, nee. Ook daar zwaar weer. De bonden hebben het overleg over een nieuwe cao afgebroken. De VNG heeft geen perspectief op loonsverhoging geboden. Ook daar alleen compensatie via het pensioenpremievoordeel en verder is er geen geld beschikbaar.

En bij de politie? Dat is de grootste werkgever in het land met ruim 63.000 medewerkers, tweede is Defensie met ruim 61.000. Grote veranderingen bij de politie vanwege het in werking treden van de Nationale Politie, een traject dat zo'n vijftig jaar in discussie is geweest. Soms duurt het lang, maar heb je dan ook wat? Dat staat nog te bezien, het is nog te vroeg om al evaluatieve conclusies te kunnen trekken. Wel is er in 2012 een tweejarige cao afgesloten. Ook hier weer geen structurele loonsverhoging, maar wel een ophoging van een aantal loonschalen met extra periodieken, waardoor per saldo een flink aantal politiemedewerkers perspectief op loonsverbetering heeft gekregen. Wisselend bewolkt, ben je geneigd te zeggen.

## OPWARMEN OF AFKOELLEN?

---

Ook bij de provincies staan grote veranderingen op stapel. Op basis van het regeerakkoord is minister Plasterk een discussie gestart, die uiteindelijk moet leiden tot een regionale herindeling van Nederland. Niet meer twaalf provincies, maar vijf regio's. Om te beginnen moeten de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht worden samengevoegd. Tot nu toe heeft de minister nog weinig enthousiasme kunnen losweken bij de bestuurders van deze provincies; zwaar bewolkt met regen dus. Volgens de Commissaris van de Koning van Noord-Holland ontbreekt het de minister, ook hier weer, aan visie en loopt het gesprek daarom vast. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden: ook in deze sector voor 2012 en 2013 de nullijn. Wel zijn intensieve gesprekken aan de gang over de 'cao van de toekomst', waar velen bij betrokken zijn. De gedachte dat een cao meer een product van co-creatie van alle belanghebbenden dient te zijn dan de uitkomst van keiharde onderhandelingen van werkgever met bonden, heeft hier postgevat. Alle medewerkers, lid of geen lid, worden uitgenodigd mee te denken via intranet, enquêtes en bijeenkomsten. Dat ziet de SER ook graag, blijkens zijn recente advies over het draagvlak van cao's.

Ook bij de rechterlijke macht zijn na lange discussies grote organisatorische veranderingen doorgevoerd. Kenden we lange tijd de indeling in vijf gerechtshoven, negentien rechtbanken, 62 kantongerechten en een Hoge Raad, nu is dat wel

anders. De kantongerechten moesten er een aantal jaren geleden al aan geloven en werden ondergebracht bij de rechtbanken. De tijd dat je binnen ten minste één dag paardrijden een kantonrechter moet kunnen bereiken (het criterium voor de indeling in de negentiende eeuw) lag immers allang achter ons. Nu zijn ook de rechtbanken in getal teruggebracht: er zijn er nog elf, terwijl het aantal gerechtshoven werd verminderd tot vier. Achter deze cijfers bevindt zich uiteraard een gigantische reorganisatie, ook in de top. Presidenten van rechtbanken en gerechtshoven spreken allang niet meer zelf recht, het zijn fulltime bestuurders geworden. Er bestaan vele spanningen tussen de rechterlijke macht, verenigd in de Raad voor de Rechtspraak, en de politiek. De laatste vindt gemakkelijk dat rechters (te) langzaam en ouderwets (onvoldoende digitaal) werken, de rechters vinden de productiedwang juist te hoog en maken bezwaar tegen de 'koekjesfabriek'-benadering. Ook hier geen stralend zomerweer.

Zo de verschillende sectoren langslowend moeten we constateren dat het sociale klimaat op zijn best kil en grijs is, maar dikwijls uitloopt tot zwaar bewolkt met regen, soms met storm. Een schril contrast met de prachtige en historisch warme zomer van 2013. Of die te danken was aan climate change en global warming of gewoon aan de natuur, zullen we pas over lange tijd weten.

---

### 3 NORMALISERING ARBEIDS- VERHOUDINGEN GEKOPPELD AAN ONTSLAGRECHT

Veel onderwerpen hebben in de Nederlandse polder een lange incubatietijd nodig om tot beslissingen, innovatie en verandering te komen. Hierboven noemde ik de langdurige discussie over een nationale politie, over een provinciale herindeling of regiovorming en over een herindeling van de rechterlijke organisatie, die uiteindelijk soms toch tot resultaat leidt.

Zo'n onderwerp is ook het Nederlandse ontslagrecht. Hierover wordt nu zo'n veertig jaar stevig gediscussieerd, in ieder geval in de (arbeidsrecht) wetenschap, en de laatste tien jaar ook weer in de politiek. Wetsvoorstel na initiatiefwetsvoorstel komt in behandeling en blijft ergens steken.

Datzelfde geldt enigszins voor de discussie over de normalisering van de ambtelijke arbeidsverhoudingen, een ander woord voor het gelijktrekken van het arbeidsrecht voor de publieke sector met dat van de semi-private (zorg, wonen, onderwijs) en de private sector (bedrijfsleven). De argumenten die ooit bestonden voor een aparte rechtspositie van overheidspersoneel zijn al lang geleden komen te vervallen, de normalisering is in de jaren tachtig krachtig ter hand genomen, maar later weer vastgelopen in de modder van de polder.

Blijkens zijn begrotingsstukken is minister Plasterk nu van plan dit dossier te koppelen aan dat van de modernisering van het ontslagrecht in de private sector. Dat nieuwe ontslagrecht gaat meteen ook voor de ambtenaren gelden, en verder wordt het initiatiefvoorstel van Koser Kaya om het ambtelijke en private arbeidsrecht te harmoniseren weer uit de lade gehaald. Twee taaie dossiers aan elkaar koppelen, gaat dat helpen?

Over de invloed van ons ontslagrecht op de arbeidsmarkt en de daar zichtbare toename van flex en zzp is al veel geschreven. Ook hier is weer de kern: arbeid is te duur geworden, mede door de hoge vergoedingen die moeten worden betaald bij ontslag. Mede om die reden bestaat een groeiende huiver bij werkgevers om vast personeel in dienst te nemen, zeker in tijden van crisis. De balans tussen flex en zeker is verstoord. Deze discussie vindt plaats tegen de achtergrond van het gegeven dat de overgrote meerderheid van mensen met een arbeidsrelatie in vaste dienst is. Wat precies de invloed van het ontslagrecht hier is, is moeilijk met zekerheid vast te stellen. Net als bij het klimaat zijn de geleerden verdeeld.

### 4 VERZORGINGSSTAAT

Het sombere weer in het sociale klimaat is vooral te wijten aan de nullijn en de onuitroeibare reflex van de overheid om bij budgetproblemen altijd eerst de belastingen te verhogen en de salarissen van de ambtenaren te bevriezen. Dat levert snel

miljarden op. Het is politiek oneindig veel moeilijker om de uitgaven van de overheid structureel op orde te krijgen. Hoe krijg je het zelfrijzend bakmeel in de zorguitgaven (ongeveer 70 miljard) en die in de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt (ook ongeveer 70 miljard) onder controle? Hoe krijg je de kosten van arbeid voor de werkgever naar beneden, nu die voor een belangrijk deel worden bepaald door premies, belastingen, pensioenen en ontslagkosten? Het is met arbeid net als met benzine: de kosten van het product sec vallen wel mee, maar door alle lasten die eromheen gestapeld zijn, is het veel te duur geworden. Dat probleem oplossen is vele malen ingewikkelder dan lonen bevriezen, al helemaal bij het ontbreken van een stabiele regeringscoalitie die een comfortabele meerderheid in het hele parlement heeft. De verzorgingsstaat is te duur en moet verbouwd, dat staat wel vast, maar hoe en in welk tempo? Onder een donker en dreigend zwerk zullen we ons de komende jaren hiermee hebben bezig te houden, het is niet anders.

### 5 CONCLUSIE

Een mooie aanzet voor de oplossing is te vinden in de optimistische lezing die Kees Schuyt hield bij de aanvaarding van zijn ambt van bijzonder hoogleraar op de J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Erasmus Universiteit: 'Noden en wensen, over verleden, heden en toekomst van de verzorgingsstaat'. Een scherp(er) onderscheid maken tussen

noden en wensen kan heel behulpzaam zijn bij de herinrichting van de (participatieve) verzorgingsstaat. Daar zit de crux.

Waar houdt collectieve verantwoordelijkheid op en begint individuele verantwoordelijkheid? *That is the question*. Het 21e-eeuwse antwoord zal een ander zijn dan het 20e-eeuwse. De komende jaren zal dat antwoord duidelijk moeten worden.







## 2 Omvang en organisatie

*Prof. dr. F.M. van der Meer*

*Mr. dr. G.S.A. Dijkstra*

## **1 INLEIDING**

Financieel-economische problemen leggen nu al geruime tijd een sterke druk op de overheids-uitgaven. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw, met het aantreden van het kabinet-Lubbers I, zijn, vanwege de toenmalige crisis, plannen ontwikkeld en uitgevoerd om te bezuinigen op de personeelsaantallen en -uitgaven in de publieke sector. De economische opleving ten tijde van de paarse kabinetten hebben de druk verlicht en aanleiding gegeven tot een groei van personeel en personeelsuitgaven. Vanaf het kabinet-Balkenende I is die intentie tot bezuiniging opnieuw ter hand genomen en is hetzelfde (in versterkte mate) waar te nemen na de kredietcrisis van 2007. In de jaren daarna zijn deze voornemens gebleven. Ook nu worden in de discussie over de nieuwe (2013) bezuinigingen bij de overheden (om te voldoen aan het -3procent-begrotingstekort gesteld in het stabiliteits- en groeipact van de Europese Monetaire Unie) een vermindering van het aantal ambtenaren en een bevroering dan wel reductie van overheidssalarissen als eerste optie genoemd. Deze instrumenten, en in het bijzonder de krimp van het ambtelijk apparaat, zijn ook in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II naar voren gebracht. Een inkrimping van de uitgaven ten behoeve van de burgers is, gegeven de aard van het politieke bedrijf en de strijd om de gunst van de kiezer, een stuk lastiger. Toch worden bij de realiteitszin van het slagen van in het bijzonder

---

de personeelsreductie en de zin van de nullijn vraagtekens geplaatst.

Ondanks het feit dat vermindering van het aantal ambtenaren altijd op veel politieke en maatschappelijke steun kan rekenen, blijkt het in de praktijk lastig te realiseren, althans wat het totaalaantal ambtenaren betreft. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Het kan te maken hebben met de discrepantie tussen een algemeen oordeel en een waardering van ambtelijke inzet in een specifiek geval; het kan te maken hebben met de lange duur van reorganisaties door de korte zittingsduur van kabinetten; het kan te maken hebben met de moeilijke veranderbaarheid van de overheid, waar veel vastligt in wettelijke structuren; het kan te maken hebben met de rechtspolitie van ambtenaren. Het leidt ertoe dat sommigen, zoals Sylvester Eijffinger, beweren dat het snijden in eigen vlees de politiek moeilijk afgaat<sup>1</sup>. Is die constatering juist?

Hieronder onderzoeken we de juistheid (voor wat betreft de empirische onderbouwing) van deze stelling. Centraal staat de vraag wat de gevolgen zijn in aantallen personeel van de maatregelen die Rutte 2 heeft voorgenomen en die in gang gezet zijn door eerdere kabinetten, maar ook door andere overheden als gemeenten en provincies. Het opvallende van het kabinet-Rutte II is dat het in zijn regeerakkoord geen aantallen voor de vermindering van de omvang van het overheidspersoneel noemt. Wel

staan in het regeerakkoord verschillende maatregelen aangekondigd die het nodige effect hebben op de personeelsomvang en het personeelsbeleid.

## 2 DE PERSONEELSONTWIKKELING

Laten we eerst naar statistisch materiaal kijken om langlopende ontwikkelingen te traceren: een historische vergelijking.

Tabel 1: Ontwikkeling van het overheidspersoneel in dienst van het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, politie, defensieonderdelen, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen en staatsbedrijven, afgerond op honderdtallen) in absolute aantallen en als percentage van de totale bevolking<sup>2</sup>.

Jaar	Rijkspersoneel	Percentage van de totale bevolking
1849	42.500	1.4
1920	191.000	2.8
1947	360.100	3.7
1960	430.200	3.7
1982	615.200	4.3
1996	443.400	2.9
2000	456.900	2.9
2005	476.100	2.9
2006	474.300	2.9
2010	486.400	2.9
2011	472.400	2.8
2012	464.000	2.8
2017*	379400	2.5

\*Schatting aan de hand van de sector analyse overheid UWV

<sup>1</sup> Zie Metro 28-08-2013

<sup>2</sup> Bronnen voor deze en volgende tabellen: Dijkstra, Gerrit S.A. & Frits M. van der Meer, The civil service system of the Netherlands, in: Frits M. van der Meer (ed.) (2011), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar. F.M. van der Meer, C.F. van en Berg and G.S.A. Dijkstra, (2012) *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press: Leiden. F.M. van der Meer en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. Min. BZK, Kerngegevens Overheids-personeel; Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector, Begrotingen Defensie en Onderzoek en Statistiek Amsterdam, *Amsterdam in Cijfers*, 2012 393 en 396. CBS, 'Historische reeksen: Nederland van 1800 tot nu: bevolking', Statline

Tabel 2: Ontwikkeling van het overheidspersoneel in dienst van het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten, politie, defensieonderdelen, waterschappen, rechterlijke macht en gemeenschappelijke regelingen zonder staatsbedrijven afgerond op honderdtallen) in absolute aantallen en als percentage van de totale bevolking 1849-2012<sup>3</sup>.

1849	42500	1.4
1920	142700	2.1
1960	328700	2.9
1980	486900	3.4
1995	475560	3.1
2000	456900	2.9
2005	476100	2.9
2006	474300	2.9
2010	486400	2.9
2011	472400	2.8
2012	464000	2.8

Uit tabel 1 blijkt dat na een hoogtepunt begin jaren 1980, het personeel in absoluut opzicht fors is gedaald: van 1982 tot 2012 met ruim een kwart. Een groot deel van deze daling wordt verklaard door privatiseringen en in mindere mate verzelfstandigingen. Een voorbeeld is de privatisering in 1989 van de PTT. Momenteel zijn er nauwelijks staatsbedrijven, waarvan het personeel in loondienst is van de diverse overheden of gebaseerd op een eigen publieke status. Schonen we de cijfers voor de

staatsbedrijven (centraal niveau) op, dan is er toch een zekere teruggang bij defensie, gemeenten, de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de ministeries te constateren. De recente voornemens van het kabinet-Rutte II voor de komende jaren treffen naast de ministeries en ZBO's, ook gemeenten, andere lagere overheden en defensie. En wellicht ook de sector veiligheid, door maatregelen naar aanleiding van een analyse van de veiligheidsketen om tot doelmatigheidsverbetering te komen. We komen hier, gegeven onder meer de analyse van het UWV voor de sector overheid, nog op terug.

De gerealiseerde teruggang is conform het hierboven beschreven beleid van de diverse kabinetten en andere overheden. Wel is het zo dat pas na 2010 de daling substantiëler wordt. Ook treden er in het totale openbaar bestuur in de periode 1980-2012 sterke schommelingen op in de absolute cijfers, maar gerekend naar het percentage ambtenaren op de bevolking daalt hun relatieve aandeel sinds 1980. Die schommelingen hebben onder meer te maken met een vrij explosieve groei in de veiligheidsketen, naast dalingen in andere sectoren. We komen hier nog op terug. In de sectoranalyse van de sector overheid van het UWV is sprake van een daling in de sector openbaar bestuur met 93.000 werknemers in de periode 2011-2017. Het zou gaan om ruim 20 procent van het totaal. Zoals dat met prognoses altijd het geval is, moet er met de nodige voorzichtigheid naar deze toekomstvoorspelling

<sup>3</sup> Bronnen voor deze en volgende tabellen: Dijkstra, Gerrit S.A. & Frits M. van der Meer, The civil service system of the Netherlands, in: Frits M. van der Meer (ed.) (2011), *Civil service systems in Western Europe*, Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar. F.M. van der Meer, C.F. van en Berg and G.S.A. Dijkstra, (2012) *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, LUP Academic Series, Leiden University Press: Leiden. F.M. van der Meer en L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. Min. BZK, Kerngegevens Overheids-personeel; Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector, Begrotingen Defensie en Onderzoek en Statistiek Amsterdam, *Amsterdam in Cijfers*, 2012 393 en 396. CBS, 'Historische reeksen: Nederland van 1800 tot nu': bevolking, Statline

worden gekeken. Vandaar dat het cijfer voor het jaar 2017 enigszins losstaat van de rest van tabel 1. Voor wat betreft het aantal werknemers in het openbaar bestuur gerekend naar de totale omvang van de bevolking, is het niveau van 2017 lager dan in 1920.

Deze totaalcijfers zijn interessant, maar personeel werkzaam in het openbaar bestuur is de optelsom van de diverse overheden en de ontwikkelingen binnen die afzonderlijke overheden zijn weer het resultaat van veranderingen binnen beleidssectoren. Allereerst bekijken we daarom veranderingen binnen het rijkspersoneel en vervolgens het gemeentepersoneel.

Tabel 3: Personeel Rijksoverheid 1988-2012, personenbron: Kernegevens personeel overheid en onderwijs; Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector (APS)

Jaar	Rijkspersoneel	Stijging/daling ten opzichte van jaar daarvoor
1988	125.043	
2000	115.884	-
2001	119.304	+
2002	126.455	+
2003	125.393	+
2004	119.630	-
2005	116.615	-
2006	120.287	+

Jaar	Rijkspersoneel	Stijging/daling ten opzichte van jaar daarvoor
2007	123.171	+
2008	123.355	+
2009	123.599	+
2010	122.537	-
2011	119.064	-
2012	116.997	-

De wisselingen sinds 1988 vallen op. Per saldo is bij vergelijking tussen 1988 en 2012 een daling te zien, maar vergelijken we de achtereenvolgende jaren (2000-2012) om te zien of er van jaar tot jaar een stijging of een daling is opgetreden, dan houden jaren van stijging en daling elkaar vrijwel in evenwicht. Alleen vanaf 2009 is de dalende lijn meer stelselmatig. Verfijnen we de analyse, dan valt op dat de daling van 2003-2005, naast een meer algemene daling, te maken heeft gehad met verzelfstandigingen van onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het merendeel van de verzelfstandigingen heeft overigens in de jaren '90 plaatsgehad. Een meer permanente stijging heeft plaatsgevonden in de sector openbare orde en veiligheid. Van 2000 tot en met 2010 bedroeg die stijging ongeveer 10.000 personen. Dit betekent dat in andere sectoren een forse daling is opgetreden, die zich niet zonder meer door verzelfstandiging en/of privatisering (waarvan de hausse eerder is opgetreden) laat verklaren.

# HET REGEERAKKOORD C.A. EN DE OMVANG VAN DE AMBTELIJKE DIENST

Wat het Rijk betreft, lijkt de observatie dat niet in eigen vlees wordt gesneden te ongunstiger. Voor de gemeenten is de ontwikkeling in tabel 4 weergegeven.

Tabel 4: Gemeentepersoneel 1960 – 2012. (Tot en met 1988 inclusief politie; vanaf 1993 afschaffing gemeentepolitie)

Jaar	Gemeenten
1960	142.100
1982	241.200
1988	226.200
1996	173.300
2003	197.500
2012	163.100

Tabel 4 toont de personeelsontwikkeling van 1960 tot en met 2012. Opgemerkt moet worden dat zich een breuk voordeed in 1993 met de versmelting van rijks- en gemeentepolitie, waarbij deze personeelsleden uit de statistieken verdwenen. Het gaat in 1988 om naar schatting 25.000 personen. Deze operatie is overigens maar één reden voor de opgetreden daling. Evenzeer van belang is de verzelfstandiging en/of privatisering van bedrijfsmatige onderdelen. Deze lijst is lang: ziekenhuizen, verpleeghuizen, slachthuizen, woningbouwbedrijven, de meeste energie- en drinkwaterleidingbedrijven, lucht- en zeehavens, gemeentelijke openbaarvervoersbedrijven. Het betreft hier zelfs slechts enkele

voorbeelden. Daarnaast zijn meer taken ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen, waardoor de aantallen personeelsleden gestegen zijn van 21.881 in 1988 tot 30.843 in 2012. Zouden we de cijfers voor 1982 schonen voor dit type ‘verdwenen’ onderdelen, die in 2012 niet meer tot het gemeentepersoneel worden gerekend, dan komen we uit op een aantal van maximaal 157.000 in 1982. Er zou dan juist een lichte stijging zijn opgetreden, wat niet merkwaardig is gegeven de gestegen taakomvang als gevolg van het decentralisatiebeleid.

Bij gemeenten wordt, als doorwerking van een door bezuinigingen niet volledig bekostigde decentralisatie (volgens de analyse van Personeelsmonitor A&O fonds gemeenten), nog een verdere daling van 4 procent verwacht. Voorgenomen plannen van grotere gemeenten als Rotterdam, Den Haag en Enschede (maar deze niet alleen) geven aan dat deze schatting van 4 procent wellicht op langere termijn (vanuit het perspectief van werkgelegenheid) nog aan de optimistische kant is.

Tabel 5: Het aandeel van de drie grote steden in het gemeentepersoneel.

Jaar	Drie grote steden	% van totale omvang gemeentepersoneel
1996	48.253	27,8
2003	52.697	26,7
2012	35.610	21,8

De daling bij de gemeentebedrijven en -diensten is, naast de eerdergenoemde onderdelen, in het bijzonder zeer fors geweest bij de grootste gemeenten, aangezien deze bedrijven en diensten daar in het verleden in ruime mate aangetroffen konden worden (tabellen 4 en 5). De daling van het personeel van Amsterdam, dat hieronder als voorbeeld wordt opgevoerd, spreekt boekdelen. Overigens vertellen deze cijfers ons nog niets over een toename of daling van de resterende (kern) onderdelen.

Tabel 6: De ontwikkeling van het gemeentepersoneel van Amsterdam 1950-2011

Jaar	Amsterdam
1950	23.128
1970	26.051
1983	30.470
1989	26.725
2011	15.105

### 3 CONCLUSIE

De vraag dringt zich op of dit alles, gegeven de voorgenomen plannen, tot een forse ontslaggolf leidt. Er is in zekere mate sprake van een leeftijdsuitstroom, maar die is beperkt en niet dekkend en van-werk-tot-werkgeleiding is op de huidige arbeidsmarkt moeilijk. Wel zien we afspraken tussen werkgevers en bonden. De aantallen, indien niet verminderd, zouden tot een aanzienlijke

werkloosheidsstijging kunnen leiden vanwege de stop op de instroom. Hoewel tot op heden de reducties zonder al te veel problemen zijn gerealiseerd, volgen er nog veel meer en is het maar de vraag of de verdere forse inkrimpingsplannen in het openbaar bestuur bloedeloos kunnen verlopen. De tekenen zijn niet positief. Een andere vraag in dit verband luidt: is deze daling een welkom middel bij een wellicht allang te grote overheid (overgewicht) of is er sprake van onderbestaffing (anorexia)? De conclusie moet luiden dat, als er al sprake was van bestuurlijk overgewicht, daar inmiddels behoorlijk wat van af is gegaan. Er is wel degelijk in eigen vlees gesneden. De constatering van onderbestaffing is gerelateerd aan een oordeel over de gewenste omvang van de overheidsdienstverlening. Blijft die laatste vrijwel intact of wordt die groter, dan kan onderbestaffing een serieus probleem worden. Er zijn nu al discussies op rijksniveau over bijvoorbeeld de belastingdienst en de NVWA. In de media kwam het bericht over de NVWA: 'de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is de afgelopen tien jaar uitgebeend, weg verdund en kapot bezuinigd.' Ook bij de lagere overheden kan deze onderbestaffing problematisch worden, in het bijzonder als gevolg van niet volledig gecompenseerde decentralisatie.

Prof. mr. R. Bekker

## 1 INLEIDING

Frits van der Meer en Gerrit Dijkstra hebben in hun bijdrage aangetoond dat de stelling als zou de overheid niet in eigen vlees snijden niet opgaat. Maar een andere stelling gaat wel op: hoe verder van Den Haag, hoe groter de kans op afslanking. En het omgekeerde geldt ook: de Haagse beleidsdepartementen nemen niet zo veel af in omvang als de rest van de overheid. Het is een bekend experiment uit de psychologie. Een proefpersoon zit in een kamer en kan door middel van elektriciteitsstoten een ander persoon pijn toebrengen. Uit het experiment blijkt dat de scrupules om pijn toe te brengen afnemen als de afstand wordt vergroot. Ziet en hoort men het slachtoffer niet, dan is leed toebrengen makkelijker dan wanneer het slachtoffer zichtbaar of hoorbaar is. Zo gaat het ook bij het afslanken van het personeelsbestand van de overheid. Een goed voorbeeld vormt de extra bezuiniging in het regeerakkoord op de diplomatieke dienst. Ook de extra bezuiniging op de AIVD hoort hierbij, omdat naar haar aard de AIVD onzichtbaar is. De diplomatieke dienst en de AIVD waren de enige rijksonderdelen waarop zonder enige nadere argumentatie extra werd bezuinigd.

## 2 HAAGSE BELEIDSKERNEN BLIJVEN BUITEN SCHOT

De gemakkelijkste vorm van afslanken vindt plaats door het korten op gesubsidieerde instellingen. Men kan de subsidie stopzetten of vermin-

---



deren door middel van een algemeen besluit. De boodschap wordt schriftelijk ter kennis gebracht van het bestuur, dat vervolgens zelf het slechte nieuws aan het personeel mag vertellen. Verweer tegen de bezuinigingen is meestal kansloos, omdat bij het maken van uitzonderingen snel sprake is van precedentes waardoor de totale bezuiniging in het gedrang komt. Orkesten en toneelgezelschappen, culturele instellingen, musea, welzijnsorganisaties en dergelijke weten hier over mee te praten. Ondanks protesten gaat de afslanking daarvan in snel tempo door. Onderstreping van de stelling ‘hoe dicht bij Den Haag – in casu de Tweede Kamer –, hoe minder afslanking’ was dat het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) een van de weinige gesubsidieerde instituten was die de dans wisten te ontspringen.

Ook bezuinigingen op ZBO’s en departementale uitvoeringsorganisaties zijn relatief gemakkelijk op te leggen. Het gaat meestal om organisaties met veel medewerkers, verspreid over het hele land. Om een afslankingstarget te halen, kunnen ze door hun omvang niet buiten schot blijven. De onderdelen kunnen gemakkelijk tegen elkaar worden uitgespeeld: als Assen niet dicht mag, dan moet Heerlen dicht. Daar brandt de Tweede Kamer liever de vingers niet aan. Defensie kan hierover meepraten, het rijksonderdeel waar de meeste veranderingen op afkomen, met groei en afslanking die elkaar in rap tempo afwisselen.

Maar ook uitvoeringseenheden als het UWV, de Dienst Regelingen, het Kadaster en het Gevan-geniswezen behoren tot de diensten waar op titel van efficiencyvergroting de afslankingsbijl vaak en zonder al te veel problemen in wordt gezet. De afslanking van het Rijk wordt vooral in dat soort uitvoeringsdiensten gerealiseerd.

Buiten schot blijven de beleidskernen van de Haagse departementen, overigens in goed gezelschap van het parlement en de Hoge Colleges van Staat. De beleidskernen hadden bij het begin van de grote afslanking (2007) een omvang van ruim 10.000 fte’s. Dat is maar een klein deel van het totale rijksapparaat, dat toentertijd in totaal 120.000 ambtenaren telde. Het SG-plan dat ten grondslag lag aan het ‘Programma Vernieuwing Rijksdienst’ stelde dat in vier jaar 20 procent van dat beleidsdeel af zou moeten. De redenering was helder: we willen een kleinere overheid, dus moet er minder beleid worden gemaakt en dus heb je minder beleidsambtenaren nodig. Bovendien wisten de SG’s als geen ander dat er juist in het beleid nog een aanzienlijke efficiencywinst mogelijk was. Alleen al een forse reductie van het overleg tussen departementen en departementsonderdelen zou tot een forse afslanking kunnen leiden.

In de ‘Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011’<sup>1</sup> stonden de cijfers van de resultaten van vier jaar ‘Vernieuwing Rijksdienst’. Daaruit bleek dat de

<sup>1</sup> Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011 pag. 6; in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 is deze uitsplitsing niet meer opgenomen

voorgenomen afslanking was gerealiseerd; in totaal was er zelfs meer afgeslankt dan indertijd gepland was. Maar dat bleek vooral in de uitvoering te hebben plaatsgevonden. De Haagse beleidskern kende de volgende ontwikkeling (fte's):

- 2007: 10.816
- 2008: 10.582
- 2009: 10.697
- 2010: 10.682
- 2011: 10.843

In antwoorden op Kamervragen over de Miljoenennota 2014<sup>2</sup> werd dit beeld bevestigd: de omvang van de beleidskernen bedroeg in 2012 nog steeds 10.310 fte's. Sinds 2007 is de omvang van de beleidskernen dus nagenoeg gelijk gebleven, ondanks de vaak forse afslankingen in de uitvoering.

Is deze omvang te groot? De SG's vonden indertijd van wel, en het toenmalige kabinet onderschreef dat. Als we kijken naar het aantal beleids terreinen en de daarvoor gemiddeld noodzakelijke hoeveelheid beleidsambtenaren, dan wordt dat bevestigd. Gaan we uit van circa dertig à veertig majeure beleidsterreinen en gaan we ervan uit dat je daarvoor gemiddeld zo'n 150 beleidsambtenaren (inclusief ondersteuning) nodig hebt, dan kom je op zo'n 6000 ambtenaren. Daar hoort dan nog enige ondersteuning van algemene aard bij, maar een omvang van 7000 lijkt alleszins werkbaar. Ook als we naar het buitenland kijken, is dat niet

onrealistisch. Goed bestuurde landen als Zweden, Zwitserland, Oostenrijk en Denemarken hebben een aanzienlijk kleiner centraal beleidsdeel dan Nederland. Dat geldt zelfs voor vele grotere landen als Duitsland, Canada en Japan. De vergelijking met die landen kan zeker gemaakt worden, want bevolkingsomvang is voor de hoeveelheid beleidswerk en het aantal beleidsambtenaren maar in beperkte mate relevant. Overigens past bij dergelijke vergelijkingen wel de opmerking dat de definitie van beleidsambtenaar per land nogal uiteen kan lopen.

### 3 CONCLUSIE

Waardoor is te verklaren dat de Nederlandse overheid een grote beleidskern heeft en er ondanks voornemens niet in slaagt die te verkleinen? Belangrijke reden is: 20 procent van weinig (10.000 op een totaal van 120.000) is niet veel; uit het oogpunt van bezuiniging telt het afslanken van de Haagse departementen niet hard door, ondanks hun gemiddeld veel hogere loonsom en hogere bijkomende kosten per ambtenaar dan bij de rest van de overheid. Andere reden: bij ons is de beleidsdrukke groot en die manifesteert zich vooral op ambtelijk niveau, omdat ons politieke systeem relatief heel klein is. Veel politiek en bestuurlijk werk komt dan ook op het bordje van ambtenaren te liggen, zoals Nieuwenkamp elders in deze STAD ook betoogt. Een derde reden: Nederland wil zich in internationaal (en met

<sup>2</sup> Antwoord 130, Miljoenennota 2014.

---

name EU-) verband met net zoveel onderwerpen (kunnen) bemoeien als de grote landen. Kleinere landen als Zweden of Denemarken laten bepaalde onderwerpen gewoon lopen als ze voor hen niet zo relevant zijn. Maar wij vinden alles relevant. Ten vierde: het is relatief makkelijk om de noodzaak van beleidswerk overeind te houden. Vaak vormen beleidsambtenaren, belangenbehartigers en fractiewoordvoerders een trio dat elkaar goed weet te vinden als het gaat om de noodzaak van beleid op een specifiek terrein. Als al eens een keer de gedachte opkomt om een beleidsafdeling op te heffen, dan is een woedende brief snel verzonden of een Kamervraag snel gesteld. Ministers hebben al genoeg aan hun hoofd, dus geven de SG's de instructie om dat soort gedoe te voorkomen. SG's weten vervolgens altijd wel ergens in de uitvoering een besparinkje te realiseren. Een laatste reden: gedoe en geklaag van personeel in de Haagse departementen zijn dichtbij en vervelend voor een minister, die bovendien moet vrezen dat zijn directe ondersteuning in het gedrang komt of ter discussie wordt gesteld. Ook hier zal een minister al dan niet met zoveel woorden duidelijk maken dat hij van de ambtelijke top verwacht dat men het gedoe bij hem uit de buurt houdt.

Dit soort factoren speelt een rol waardoor de stelling 'Hoe dichterbij Den Haag, hoe minder afslanking' inderdaad opgaat.



# 3 Arbeidsmarkt

Prof. dr. A.C.J.M. Wilthagen<sup>1</sup>

## 1 INLEIDING

In veel Europese landen is de publieke sector al decennialang een grote sector, waar het gaat om het aantal banen en het aantal mensen dat in de verschillende publieke (en semipublieke) sectoren werkzaam is. In de Nederlandse publieke sector werken bijna een miljoen mensen, bij 2360 overheidswerkgevers (BZK, 2013a). De omvang van de publieke sector weerspiegelt de ontwikkeling en het belang van wat (nog steeds) wordt aangeduid als de verzorgingsstaat (of *welfare state*): de overheid is verantwoordelijk voor en/of betrokken bij een groot aantal maatschappelijke taken en activiteiten. Dit betekent derhalve ook dat de arbeidsmarkt van en voor de publieke sector van groot belang is. Zijn er op het juiste moment voldoende arbeidskrachten met de juiste vaardigheden en productiviteit beschikbaar en inzetbaar? Het dynamische aspect van deze arbeidsmarktproblematiek ligt uit uiteraard in de variabiliteit van de genoemde aspecten: er kunnen – door diverse factoren – op enig moment meer of minder mensen nodig zijn, de gevraagde competenties en vaardigheden veranderen relatief snel, onder invloed van nieuwe inzichten en technologie, en ook de productiviteitsvereisten blijven niet dezelfde (lees: er wordt een noodzaak gezien tot productiviteitsverhoging, maar is deze ook haalbaar?)

---

<sup>1</sup> Met dank aan Jonas Westhoek (CAOP).

In dat opzicht vormt de arbeidsmarkt de achilleshiel van de ‘publieke sector-economie’ en de prestaties daarvan. Veel publieke sectoren zijn redelijk tot sterk arbeidsintensief, omdat het om (persoonlijke) dienstverlening aan de burger/cliënt/patiënt gaat. Productiviteitsverhoging is in dit soort werk niet altijd gemakkelijk. En het is bovendien de vraag of werknemers en nieuwkomers op de arbeidsmarkt wel voor de publieke dienstverlening willen en zullen kiezen. In onzekere tijden was dit steeds wel het geval – werken bij de overheid als ‘safe haven’ – maar in perioden van economische bloei ging de voorkeur van jongeren eerder uit naar de private sector. Dit niettegenstaande het feit dat publieke sectoren vergelijkenderwijs goede (secundaire) arbeidsvoorwaarden bieden, ook op het terrein van de combinatie werk en privé, die in het bijzonder aantrekkelijk zijn voor vrouwen, die traditioneel zijn oververtegenwoordigd in de desbetreffende sectoren.

Tot voor kort golden publieke sectoren als banenmotoren van de Nederlandse economie, samen met de technische sectoren. Overheden, onderwijs en zeker ook de zorgsector werden geacht op korte termijn een enorme vervangings- en deels ook uitbreidingsvraag te laten zien (Commissie Bakker, 2008). De vervangingsvraag werd toegeschreven aan de sterke vergrijzing van het personeelsbestand van de publieke sectoren. De ‘grote uittocht’ van mensen zou blijken een publicatie

uit 2010 (Verbond Sectorwerkgevers Overheid e.a., 2010) op termijn ook tot een grote intocht van arbeidskrachten moeten gaan leiden, omdat schaarste onvermijdelijk zou gaan ontstaan. De uitbreidingsvraag werd vooral geprognosticeerd voor zorgsectoren, vanwege diezelfde vergrijzing, de toename van de levensverwachting en van zorgbehoeften, sterk beïnvloed door nieuwe medische kennis en technologische mogelijkheden. Echter, de financieel-economische crisis die in het najaar van 2008 manifest werd, heeft de publieke sectoren niet onberoerd gelaten. De observatie dat bezuinigingen aan de orde zouden komen, en ook van invloed zouden kunnen zijn op de arbeidsmarkt van de publieke sectoren, werd al in 2010 gedaan. De voortschrijdende politieke discussie en beleidsvorming wekken momenteel sterk de indruk dat sommige publieke sectoren, zoals de rijks- en gemeentelijke overheid, en diverse publieke organisaties niet slechts tijdelijk qua werkgelegenheid zullen terugvallen, maar dat er sprake zal zijn van een blijvend en significant kleinere overheid als beleidsdoelstelling en -resultaat.

Nu is die beleidsdoelstelling niet voor het eerst geformuleerd en zijn de werkgelegenheidseffecten van eerdere operaties inmiddels ook zichtbaar. Als we bijvoorbeeld kijken naar de personele bezetting van het Rijk (tabel 1), dan zien we dat die in 2012 afneemt met 1900 fte (1,7 procent). Dat zijn ‘na-ijlende’ gevolgen van de (reeds afge-

# DE ARBEIDSMARKT IN DE PUBLIEKE SECTOR: HET EINDE VAN ZOWEL DE UITTOCHT ALS DE INTOCHT?

ronde) personele taakstelling binnen het 'Programma Vernieuwing Rijksdienst', maar ook van

efficiencyoperaties, zoals in het 'Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst' (BZK 2013b).

Tabel 1: Personele bezetting sector Rijk

Sector Rijk				
	2009	2010	2011	2012 <sup>1)</sup>
AZ	452	397	380	351
BZ	3.060	2.838	2.714	2.619
BZK <sup>2)</sup>	3.899	4.418	9.128	9.577
EZ <sup>3)</sup>			9.695	9.186
EZ	3.775	3.705		
Financiën	32.483	31.634	30.531	29.857
IenM			13.112	12.386
LNV	6.799	6.569		
OCW <sup>4)</sup>	2.720	4.014	3.869	3.758
SZW	2.470	2.397	2.259	2.156
VenJ	30.665	29.695	26.255	26.433
VenW	12.520	12.203		
VROM	3.407	3.253		
VWS	4.230	4.211	4.189	4.020
HCvS	1.600	1.616	1.630	1.627
Rechtspraak	7.487	7.471	7.232	7.128
<b>Totaal (In fte)</b>	<b>115.567</b>	<b>114.421</b>	<b>110.994</b>	<b>109.098</b>

Bron: Salarisadministratie

<sup>1)</sup> De in het regeerakkoord aangekondigde verschuivingen van onderdelen van ministeries worden in de personele cijfers van 2013 verwerkt.

<sup>2)</sup> De groei van BZK komt door toename van rijksbrede shared service organisaties en de overkomst van WBI, RGD, de Huurcommissie (DHC), DGVZ, IND en DT&V bij de departementale herindeling.

<sup>3)</sup> Sinds 2011 als EL&I samen met LNV, eind 2012 wijzigt naam in EZ.

<sup>4)</sup> In 2010 is OCW uitgebreid met circa 1400 fte bij DUO Groningen (vormalig Zbo)



## 2 IN- EN UITSTROOM

Deze bijdrage werpt een licht op de in- en uitstroom van werkzame personen in een aantal publieke (sub)sectoren en beziet of er gesproken kan worden van bepaalde trends. Het laatste jaar waarover momenteel cijfers beschikbaar zijn, is 2012; de analyses gaan terug tot het verslagjaar 2003<sup>2</sup>.

Duidelijk te zien is dat de crisis invloed heeft gehad op het percentage instroom van werkzame personen in de sector rijk. Vanaf het crisisjaar 2008 is het instroompercentage fors afgenomen, van 8 procent in 2007 naar 2 procent in 2012. Dit verschilt sterk van het percentage uitstroom van werkzame personen, waarin geen duidelijke lijn zichtbaar is. Vanaf 2006 blijft dit percentage schommelen rond de 5 procent.

Ook bij de gemeenten is de bovengenoemde ontwikkeling zichtbaar. Opvallend is dat in 2008 en 2009 het instroompercentage nog tamelijk hoog is, namelijk 8 procent. Vanaf 2009 begint het percentage fors te dalen. Net als in de sector Rijk is de invloed van de crisis op de uitstroom van werkzame personen minder groot. Het uitstroompercentage daalt in 2009 van 8 naar 5 procent. Hierna daalt de uitstroom niet verder, maar blijft het schommelen rond de 5 á 6 procent. Bij de provincies is vrijwel dezelfde daling in het percentage instroom werkzame personen

zichtbaar als bij de gemeenten, met nog slechts 2 procent instroom in 2012. De uitstroom blijft na 2008 tussen de 5 en 7 procent bedragen.

In de sector waterschappen is 2008 het jaar met zowel de hoogste in- als uitstroom, namelijk 8 procent. Over de hele linie valt er in beide stromen geen trend te ontwaren.

Bij defensie is wel een duidelijke daling merkbaar in het percentage instroom werkzame personen. Het percentage nam in 2005 ten opzichte van de twee voorafgaande jaren fors toe, van 5 naar 9 procent. Tot en met 2009 bleef dit percentage redelijk stabiel. In 2010 was er een lichte daling, naar 6 procent en vanaf dat tijdstip is het steeds verder gedaald, tot maar liefst 1 procent in 2012. In het percentage uitstroom, dat in deze sector steeds al op een relatief hoog niveau lag, is een minder grote verandering zichtbaar. Dat ligt zo rond de 10 procent en is redelijk stabiel te noemen, met een daling in 2005 (naar 8 procent) en in 2010 (naar 7 procent).

Bij de politie neemt vanaf het begin van de crisis de instroom van arbeidskrachten af, waarbij de laatste twee jaren, 2011-2012, een kleine stijging te zien geven. De uitstroom bereikte een piek in 2006 en is vanaf 2007 weer dalende.

<sup>2</sup> Bron: [www.arbeidenoverheid.nl](http://www.arbeidenoverheid.nl)

## DE ARBEIDSMARKT IN DE PUBLIEKE SECTOR: HET EINDE VAN ZOWEL DE UITTOCHT ALS DE INTOCHT?

Bij de rechterlijke macht valt op dat het percentage instroom tussen 2006 en 2009 gelijk is gebleven. In tegenstelling tot bij de politie, is de crisis niet meteen merkbaar in de instroompercentages. Echter, in 2010 begint die instroom wel af te nemen, tot uiteindelijk slechts 1 procent in 2012. Net als bij de andere sectoren is de invloed van de crisis groter op de instroom dan de uitstroom van werkzame personen. Het percentage van die laatste categorie varieert en was tot 2008 in het algemeen lager dan daarna.

### 3 GEVOLGEN: MINDER JONGEREN, MEER OUDEREN IN DE PUBLIEKE SECTOREN

Al met al zien we in de gegevens niet de verwachte - steeds grotere - uittocht van personeel. Die neemt percentagegewijs juist af, maar vooral een afnemende intocht. Het is aannemelijk dat door taakstellingen en budgettaire beperkingen steeds minder arbeidskrachten de publieke sectoren instromen, niet doordat in crisistijd de overheid als werkgever minder aantrekkelijk is geworden. Tegelijkertijd stromen dus steeds minder mensen uit. Aangenomen kan worden dat de verminderde uitstroom te maken heeft met het feit dat meer mensen langer (moeten dan wel willen) doorwerken - dat is arbeidsmarktbreed te constateren - als gevolg van beperkende maatregelen (inperking vervroegde uittrekking, verhoging pensioenleeftijd), maar ook verandering van de sociale normen

en een stijgende levens- en gezondheidsverwachting. De slechte arbeidsmarktsituatie sinds 2008 zal het voor werknemers in de publieke sectoren ook niet aantrekkelijk maken om vroegtijdig en vrijwillig naar werk in andere sectoren over te stappen. Zowel de vrijwillige als onvrijwillige mobiliteit is in de publieke sectoren aanzienlijk lager dan in de private sectoren.

Het effect van de stromen in en uit de genoemde overheidssectoren is niet verrassend. In alle sectoren daalt (met soms een stijging in een enkel jaar) het aantal personen jonger dan dertig jaar en stijgt, zonder uitzondering, het aantal werkzame personen dat vijftig jaar of ouder is. Dat wil zeggen dat de publieke sectoren significant verder ontgroenen en vergrijzen. Voor jongeren wordt het voorts steeds lastiger om na een tijdelijk contract in vaste dienst te komen. Op die manier zorgt ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt in de publieke sector voor een hogere gemiddelde leeftijd in die sectoren.

Het percentage werkzame vijftigplussers is in 2012 het hoogst bij de gemeenten (48 procent) en - om verklaarbare redenen - het laagst bij defensie (24 procent). Het percentage dertigminners is, zoals verwacht, het hoogst bij defensie (24 procent) en het laagst bij de rechterlijke macht (2 procent).

---

Specifiek kijkend naar de leeftijdsopbouw in de rijkdienst is duidelijk te constateren dat er steeds minder jongeren bij het Rijk werken en dat het aantal ouderen toeneemt. In 2012 viel 8,7 procent van de rijksambtenaren tussen zestig jaar en de pensioenleeftijd, hetgeen bijna 2 procentpunt hoger is dan het algehele overheidsgemiddelde.

#### 4 CONCLUSIE

Het voorgaande in beschouwing nemend kunnen we stellen dat de grote uittocht, zoals gesignaleerd en voorspeld in 2010, (nog) niet heeft plaatsgevonden. Dat wil niet zeggen dat er in absolute aantallen niet behoorlijk wat mensen de publieke dienst hebben verlaten, maar deze uitstroom is verhoudingsgewijs gestaag afgenomen. Nog sterker is de negatieve ontwikkeling van de instroom in de publieke sectoren. Hier is sprake van een drastische afname – een zeer beperkte intocht. Daarmee zijn de publieke sectoren wat betreft arbeidsmarktdynamiek ‘stilstaand water’ geworden, beide stromen zijn afgenomen. Het effect hiervan is dat de gemiddelde leeftijd van de werkenden in de publieke sector verder daalt.

De negatieve evaluatie is dat er geen vers bloed in de publieke branches stroomt, in de vorm van jongeren met weer nieuwe vaardigheden, competenties en elan. Dat maakt het wellicht ook moeilijker om als overheid passend en adequaat beleid te maken voor jongeren (denk aan de pensioendiscus-

sie). We kunnen ook positief beargumenteren dat het steeds beter lukt om oudere werkenden langer te laten participeren in betaalde arbeid, ook in de publieke sectoren, en dat dit zich zal uitbetalen in een nabije toekomst, waarin onvermijdelijk nog veel werkenden gaan uittreden en er aanzienlijk minder jongeren zullen zijn. De crisis beïnvloedt niet de demografische structuur en ontwikkeling van de bevolking, behalve in de zin dat in 2011 en 2012 de bevolkingsgroei zeer sterk blijkt te zijn afgenomen. Bevolkingskrimp ligt in veel regio’s op de loer of is al gaande.

In het licht van de beleidsdoelstellingen aangaande de – taken en omvang van de – overheidssectoren kan ten slotte worden geponeerd dat de overheidssector op een lager niveau van werkgelegenheid op een nieuw evenwicht van arbeidsvraag en -aanbod zal belanden. Er zijn minder mensen nodig, uitbreidingsvraag zal niet optreden en zelfs de vervangingsvraag zal terugvallen. In een ander scenario zal ten minste de vervangingsvraag over enkele jaren toch gaan (op)spelen. Veel zal afhangen van de prognose van de vraag naar arbeid in de publieke sectoren. Afgaande op nieuwe politiek-financiële doelstellingen, zoals het huidige regeerakkoord, en discussies ligt werkgelegenheidsgroei niet voor de hand. Die staat eerder op de tocht: de overheid moet kleiner worden en het personeelsbestand dus ook. Ook de aanstaande decentralisaties zullen niet per se de werkgelegenheid op

## DE ARBEIDSMARKT IN DE PUBLIEKE SECTOR: HET EINDE VAN ZOWEL DE UITTOCHT ALS DE INTOCHT?

---

gemeentelijk niveau vergroten. Als dat zo is, zal de grote uittocht zich geleidelijk aan, niet spectaculair, voltrekken. Deze zal parallel lopen met een nog minder spectaculaire ‘kleine intocht’. Wat dat zal betekenen voor de prestaties van de publieke sectoren is een andere vraag, die hier verder niet aan de orde komt. Zal de overheid met minder én ouder personeel in staat zijn om de dan resterende taken optimaal te (blijven) vervullen?

### REFERENTIES

Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam 16 juni.

Ministerie BZK (2013a) *Feiten en cijfers 2013*.

Den Haag.

Ministerie BZK (2013b) *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012*. Den Haag.

Verbond Sectorwerkgevers Overheid e.a. (2010) *De grote uittocht*. Den Haag.



Prof. mr. E. Verhulp

## 1 INLEIDING: HET GOEDE VOORBEELD

In het regeerakkoord 2012 heeft de coalitie een paar mooie voornemens opgenomen. Ik citeer uit 'Bruggen slaan':

- 'Flexibele arbeid is belangrijk voor een goed functionerende arbeidsmarkt en economie. Het is nodig om bedrijven in staat te stellen pieken en dalen op te vangen. Flexibele arbeid mag echter niet verworden tot een goedkoop alternatief voor werk dat beter door vaste werknemers gedaan kan worden. We nemen initiatieven om flexibele en vaste arbeid beter met elkaar in balans te brengen.'
- 'Door openstelling van de laagste loonschalen kunnen flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals schoonmakers en catering-medewerkers, gewoon weer in dienst worden genomen. De rijksoverheid zal op dit punt het goede voorbeeld geven.'

In het op 11 april 2013 gesloten sociaal akkoord, dat de regering mede ondertekende, kunnen we op pagina 2 lezen: 'Het huidige complex aan arbeidscontracten en gerelateerde wetgeving leidt in de praktijk, op onderdelen, tot steeds meer ontsporingen en levert in toenemende mate voor de economie als geheel suboptimaler resultaten op. Zo wordt steeds meer gebruik gemaakt van (schijn)constructies die enkel dienen om collectieve afspraken en regelgeving te omzeilen. Er is in toenemende mate sprake van doorgeschoten flex.'

---

Het uitgangspunt is duidelijk: een werkgever dient zich te gedragen als een maatschappelijk verantwoord werkgever, die flexibele arbeid niet als goedkoop alternatief inzet. Het voornemen van de overheid om het goede voorbeeld te geven heeft weliswaar geen betrekking op flexibele arbeidsrelaties, maar ik neem aan dat het stellen van een goed voorbeeld ook op dat terrein past in het overheidsbeleid. Het is dan de vraag of de overheid zich inderdaad als een voorbeeldige werkgever gedraagt.

## 2 HET GEBRUIK VAN CONSTRUCTIES DOOR OVERHEIDSWERKGEVERS

Hoewel het in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2007-2010 of elders nergens letterlijk is opgenomen, is het uitgangspunt van de ter zake dienende stukken dat de overheids-werkgever werkzaamheden laat verrichten door ambtenaren die door die overheidswerkgever zijn aangesteld of met werknemers die in dienst zijn van het overheidsorgaan. Het gebruik van arbeidsrechtelijke constructies als uitzendarbeid en *payroll* is voor een overheidswerkgever niet uitgesloten. Dat nu lijkt op omvangrijke schaal te gebeuren. Het blijkt evenwel buitengewoon lastig om over de omvang van dat gebruik goede cijfers te vinden. Ruim 18 procent van de ongeveer 150.000 werknemers die op payrollbasis werkzaam zijn, werken voor een overheidsorgaan, en nog eens 8 procent in het onderwijs<sup>1</sup>. Uit een

folder van de ABU blijkt dat ongeveer 10 procent van de 735.000 uitzendkrachten bij een overheids-werkgever te werk is gesteld<sup>2</sup>. Nog lastiger is te achterhalen waarom de overheid de (op de horeca na) grootste gebruiker van deze arbeidsrechtelijke constructies is.

In de rechtspraak en in de publiciteit over payroll-constructies spelen overheidswerkgevers een aanzienlijke rol. Uit de rechtspraak is het inschakelen van een payrollbedrijf door de gemeente Enschede bekend. Toen de gemeente met de inzet van de payrollwerknemers wilde stoppen, vroeg de payrollorganisatie aan de kantonrechter de arbeids-overeenkomst met een werknemer te ontbinden. De kantonrechter verklaarde de payrollorganisatie in dat verzoek niet ontvankelijk, omdat niet de payrollorganisatie de werkgever was, maar de gemeente<sup>3</sup>. Zowel uit de pers<sup>4</sup> als uit de rechtspraak is de payrollinzet door het Agentschap NL bekend. Dit orgaan is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en heeft maar liefst zeshonderd werknemers die door tussenkomst van een payrollorganisatie werkzaam zijn. Uit de aanbestedingsmededeling valt af te leiden dat het binnen deze aanbesteding om aanzienlijk meer werknemers gaat die bij Rijksoverheidsonderdelen worden ingezet<sup>5</sup>. In een procedure werd de staat als werkgever van de payrollwerknemers bij het Agentschap NL aangemerkt en aangesproken tot betaling van niet-genoten vakantiedagen<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Zie [http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/203\\_1.pdf](http://www.ecorys.nl/contents/uploads/factsheets/203_1.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.abu.nl/cms/showpage.aspx?id=1939>

<sup>3</sup> Ktr. Enschede 21 maart 2013, LJN BZ5108

<sup>4</sup> *De Volkskrant* 4 mei 2011, FNV: 'Payroll ambtenaar recht sociaal plan'.

<sup>5</sup> <https://www.rijkscontracten.nl/contracten/inhuur-flexibele-arbeidskrachten-rijk-perceel-1-ifar-2010>, waaruit blijkt dat het contract voor tientallen overheidsorganisaties is afgesloten.

<sup>6</sup> Rb. 's Gravenhage, 26 juni 2013, JAR 2013/193

Ook als het beeld dat de overheid een van de grootste afnemers van payroll- en uitzendwerknemers niet helemaal juist is, is van een goed voorbeeld van de overheid weinig te ontdekken. De vraag is waarom een overheidswerkgever gebruikmaakt van dergelijke constructies. Uit de rechtspraak en pers blijkt weinig tot niets van een behoefte aan flexibel personeel. Die zal er soms wel zijn, maar het is zeer de vraag of dat de reden is voor het inzetten van werknemers via een arbeidsrechtelijke constructie. Ik denk dat andere argumenten voor die inzet meer gewicht in de schaal leggen.

### 3 DE OMVANG VAN HET EIGENRISICODRAGERSCHAP VAN DE OVERHEIDSWERKGEVER

Overheidswerkgevers zijn eigenrisicodragers voor de werkloosheidskosten van werkloos ex-personeel. Dit eigenrisicodragerschap wordt wel gezien als een belangrijke bescherming tegen ontslag<sup>7</sup>: een overheidsorgaan dat een werknemer ontslaat kan daarmee niet op korte termijn besparen op de kosten, omdat het (minstens) 70 procent van het loon gedurende een bepaalde periode aan de werknemer moet blijven betalen. Minstens, want de overheidswerkgever is door afspraken met de vakbonden gehouden tot het betalen van bovenwettelijke uitkeringen. Voor de rijksoverheidswerkgever geldt dat deze een ambtenaar na ontslag bij werkloosheid een uitkering verstrekt

gedurende een periode van drie keer de duur van de WW-uitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon, ook als dat hoger is dan het in de sociale zekerheid gehanteerde maximumdagloon<sup>8</sup>. Volgens het voor gemeenteambtenaren geldende CAR-UWO heeft een werkloze ambtenaar recht op een aanvullende en een nawettelijke uitkering, waarvan de strekking vergelijkbaar is. Het zal duidelijk zijn dat met dergelijke uitkeringen aanzienlijke bedragen gemoeid kunnen zijn.

De overheidswerkgever betaalt geen premie voor werkloosheid, in tegenstelling tot de werkgevers in het bedrijfsleven<sup>9</sup>. Bedrijven betalen 1,7 procent van de loonsom (tot het maximumdagloon) en een sectordeel. Dat sectordeel varieert van nog geen 1 (baggerbedrijf) tot ruim 16 procent van de loonsom<sup>10</sup>. Dat hoogste percentage wordt berekend voor de uitzendsector. Over het algemeen vallen payrollwerkgevers onder de premieverplichtingen van uitzendwerkgevers.

De situatie is dus eenvoudig weer te geven: Indien de overheidswerkgever een bij hem in dienst zijnde ambtenaar ontslaat, betaalt deze werkgever de uitkering wegens werkloosheid van die ambtenaar, die aanzienlijk meer bedraagt dan alleen de WW, zelf. Als een werkgever een werknemer ontslaat, kan die werknemer aanspraak maken op een uitkering krachtens de WW, welke uitkering uit een fonds wordt betaald, en betaalt de werk-

<sup>7</sup> Vgl. B.B.B. Lanting en E. Verhulp (red.), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, BJU 's Gravenhage 2010, p. 149.

<sup>8</sup> Zie art. 4 *Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk*, Stb 2011, 525.

<sup>9</sup> art. 24 Wfsv

<sup>10</sup> De premiepercentages zijn te vinden op: [http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/personeel\\_en\\_loon/loonheffingen\\_berekenen/premies\\_werknemers-verzekeringen\\_berekenen/premie\\_ww/deel\\_voor\\_het\\_sectorfonds\\_sectorpremie](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/personeel_en_loon/loonheffingen_berekenen/premies_werknemers-verzekeringen_berekenen/premie_ww/deel_voor_het_sectorfonds_sectorpremie)



---

gever uiteindelijk door de fondsvorming via de premie slechts een deel van die uitkering. Als een overheidsorgaan dus vermoedt dat iemand die het wil tewerkstellen een werkloosheidsrisico met zich brengt, kan het besluiten geen dienstverband (aanstelling) met diegene aan te gaan, maar het werkgeverschap uit te besteden. Een dergelijke besluit kan de overheidswerkgever veel geld besparen. Het overheidsorgaan betaalt aan directe loonkosten (aan het uitzendbureau of de payrollorganisatie' wellicht meer, maar kan de aanzienlijk hogere kosten verbonden aan het eigen risicodragerschap zo geheel vermijden.

#### **4 CONCLUSIE**

'Voorkomen moet worden dat deze constructies vooral worden benut voor ontduiking of ontwijking van al dan niet bij cao geregelde rechtspositionele regelingen en arbeidsvoorwaarden', staat in het sociaal akkoord (p. 27). Wellicht heeft een enkel overheidsorgaan behoefte aan de flexibele inzet van personeel die het door eigen werving en selectie niet op korte termijn kan verwerven en gebruikt het dan een arbeidsrechtelijke constructie. Waarom in die gevallen de overheid zich bedient van payrollconstructies, valt slecht in te zien nu ze daarvoor ook de uitzendconstructie kan gebruiken. Naar mijn idee (ik ken daarover geen onderzoek) is de behoefte aan tijdelijke inzet niet vaak groot en komt die behoefte niet veel voor. Gelet op de (alleen uit de pers bekende) langdurige

en constante inzet van payrollwerknemers bij het Agentschap NL lijkt daarvan bij die organisatie in ieder geval geen sprake te zijn. De inzet van werknemers via arbeidsrechtelijke constructies door de overheid zal naar mijn idee veelal worden ingegeven door de wens om het risico van betaling van de werkloosheidskosten af te wentelen op de fondsen, zodat ook het reguliere bedrijfsleven in belangrijke mate meebetaalt aan de werkloosheidskosten van de overheid. Het leidt er toe dat de overheidswerkgever niet toekomt aan de uitvoering van de afspraken over bovenwettelijke uitkeringen. Dat wekt toch op zijn minst de indruk dat de overheidswerkgever zich via een constructie onttrekt aan zijn eigen afspraken. Van een overheid die zegt dat dat voorkomen moet worden, valt me dat tegen. Een goed voorbeeld geeft die overheid zeker niet.

Prof. dr. F.D. Pot

Dr. P.G.W. Smulders

## 1 INLEIDING

Er is discussie over de vragen of de flexibilisering niet te veel is doorgeschoten en of bij mensen met flexibele contracten de kwaliteit van de arbeid slechter is dan bij mensen in vaste dienst. Hoe zit dat in het openbaar bestuur?

## 2 FLEXWERK IN HET OPENBAAR BESTUUR

In de periode 2005-2012 kwam in het openbaar bestuur minder flexwerk voor dan gemiddeld in alle andere sectoren samen (tabel 1).

Tabel 1: Type contracten in percentage werknemers van de totale sector (gemiddeld 2005-2012, bron: NEA)	Openbaar bestuur %	Gem. alle overige sectoren %
Vast dienstverband (voor onbepaalde tijd)	88	81
Tijdelijk dienstverband met uitzicht op vast	5	8
Tijdelijk dienstverband voor bepaalde tijd	5	6
Uitzendkrachten	2	2
Oproepkrachten/invalkrachten	0	3
Totaal	100	100

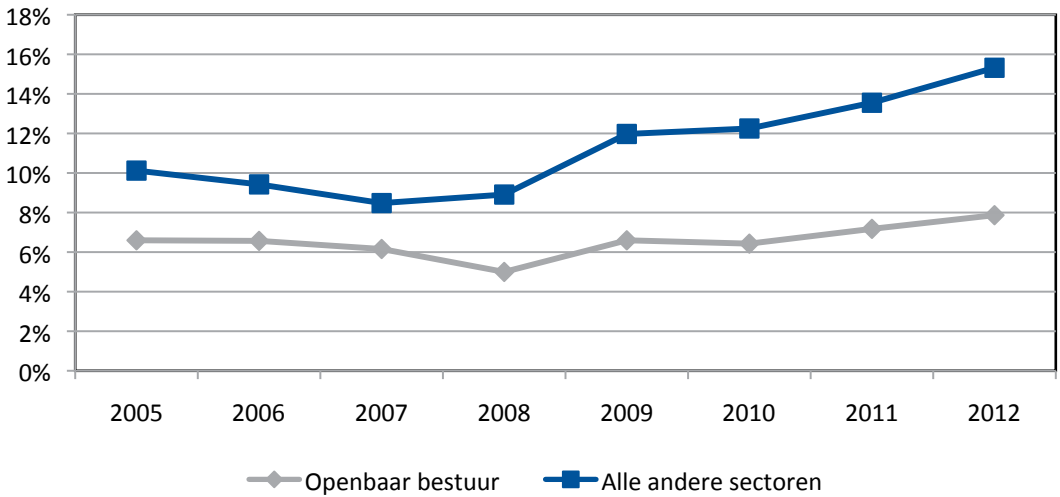
In dezelfde periode 2005-2012 nam flexwerk in het openbaar bestuur ook minder toe dan gemiddeld in alle andere sectoren (figuur 1). Tot flexwerk worden hier gerekend 'tijdelijk dienstverband voor bepaalde tijd' plus uitzendkrachten plus oproepkrachten/invalkrachten. In de periode 2005-2012 was dat percentage bij de politie gemiddeld 2 procent, bij justitie (exclusief ministerie)

<sup>1</sup> Voor de duidelijkheid: het gaat hier om werknemers; zelfstandigen worden buiten beschouwing gelaten. Alle cijfers in dit artikel, tenzij anders aangegeven, zijn gebaseerd op de monitor Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden, die TNO en het CBS met ondersteuning van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitvoeren (Koppes et al., 2013).

5 procent, bij gemeenten en provincies 5 procent, bij ministeries 7 procent en bij de rest van het

openbaar bestuur (zoals defensie, sociale verzekeringen, beveiliging, brandweer, etc.) 12 procent.

**Figuur 1: Percentage werknemers met een flexcontract bij het openbaar bestuur resp. alle andere sectoren, 2005-2012 (NEA, 14.391 resp. 165.002 werknemers)**

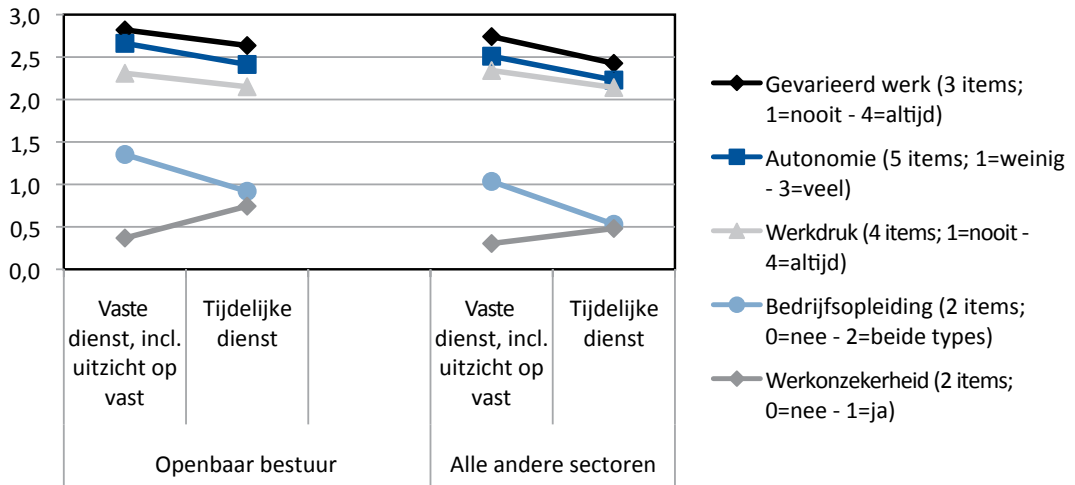


Er zijn tussen bedrijfssectoren ook verschillen in doorstroom naar vaste arbeid. De kans om drie jaar na instroom nog in de flexibele schil te zitten is in het openbaar bestuur het grootst met 45 procent (Heyma & Van der Werff, 2013, p. 20).

Mensen met een flexibel contract in het openbaar bestuur ervaren dan ook een nog grotere werkonzekerheid<sup>2</sup> dan flexwerkers in alle andere sectoren gemiddeld (zie figuur 2).

<sup>2</sup> **Werkonzekerheid:** 1) Loopt u het risico om uw baan te verliezen? 2) Maakt u zich zorgen over het behoud van uw baan?

**Figuur 2: Werkkenmerken bij openbaar bestuur vs rest en vast vs flexibel contract (NEA; gemiddelde 2010-2012)**



Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de arbeid bij mensen met flexibele contracten, is gekeken naar kenmerken van hun taakhoud (autonomie en gevarieerdheid), of zij de twee jaar voor bevraging een cursus of opleiding gevolgd hebben en de werkdruk<sup>3</sup>. Mensen met flexibele contracten scoren in het algemeen lager op autonomie en op gevarieerdheid van het werk. Deze twee kenmerken kunnen tevens worden gezien als indicatoren voor professionele ruimte. Flexwerkers scoren ook lager op het gevolgd hebben van een cursus of opleiding. Deze lagere scores komen ook in het openbaar bestuur voor en zijn ook te zien in het

gemiddelde van de scores van alle andere sectoren samen. In het openbaar bestuur zijn de scores voor zowel vaste medewerkers als flexwerkers evenwel hoger, dus gunstiger, dan het gemiddelde voor dezelfde categorieën in alle sectoren samen. De werkdruk is bij flexwerkers wat lager dan bij vaste medewerkers en ligt in het openbaar bestuur op hetzelfde niveau als het gemiddelde in de andere sectoren samen.

### 3 CONCLUSIE

Flexibele contracten komen in het openbaar bestuur in vergelijking met het gemiddelde van

<sup>3</sup> **Gevarieerd werk:** 1) Is uw werk gevarieerd? 2) Vereist uw baan dat u nieuwe dingen leert? 3) Vereist uw baan creativiteit?

**Autonomie:** 1) Kunt u zelf beslissen hoe u uw werk uitvoert? 2) Bepaalt u zelf de volgorde van uw werkzaamheden? 3) Kunt u zelf uw werktempo regelen? 4) Moet u in uw werk zelf oplossingen bedenken om bepaalde dingen te doen? 5) Kunt u verlof opnemen wanneer u dat wilt?

**Cursus/opleiding:** 1) Heeft u in uw bedrijf de laatste twee jaar aan een interne opleiding of cursus meegedaan? 2) Heeft uw bedrijf de afgelopen twee jaar een externe opleiding of cursus voor u betaald?

**Werkdruk:** 1) Moet u erg snel werken? 2) Moet u heel veel werk doen? 3) Moet u extra hard werken? 4) Is uw werk hectisch?

andere sectoren weinig voor, maar de kans om uit te stromen uit de flexibele schil naar de vaste kern is betrekkelijk klein. Het percentage werknemers met flexibele contracten verschilt aanzienlijk per onderdeel van het openbaar bestuur. Bij mensen met flexibele contracten is de kwaliteit van de arbeid slechter. Zij hebben minder professionele ruimte dan vaste medewerkers. Die verschillen tussen flexibel en vast bestaan zowel in het openbaar bestuur als bij het gemiddelde van de samen genomen andere sectoren. Mensen met flexibele contracten in het openbaar bestuur scoren echter positiever op de kwaliteit van de arbeid dan mensen met flexibele contracten in het gemiddelde van de samen genomen andere sectoren. Aandachtspunten zijn de uitstroom uit de flexibele schil, de taakhoud (autonomie en gevarieerdheid) en cursussen van mensen met flexibele contracten. Verbetering op die punten bevordert ook de duurzame inzetbaarheid van flexwerkers en stelt hen in staat bij te dragen aan een doelmatige en zich vernieuwende overheid.

*resultaten*. Hoofddorp: TNO Arbeid. Zie voor de andere jaargangen <http://www.monitorarbeid.tno.nl/databronnen/nea>

## REFERENTIES

Heyma, A. & Van der Werff, S. (2013). *De sociaal-economische situatie van langdurig flexibele werknemers*. Amsterdam: SEO.

Koppes, L.L.J., Vroome, E.M.M. de, Mars, G.M.J., Janssen, B.J.M., Zwieten, M.H.J. van & Bossche, S.N.J. van den (2013). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2012; methodologie en globale*



# 4 Diversiteit

Dr. S.M. Groeneveld

## 1 INLEIDING

Diversiteitsbeleid bij de overheid kent een lange geschiedenis. Al sinds de jaren tachtig besteedt de overheid aandacht aan de vertegenwoordiging van minderheidsgroepen in haar personeelsbestand, met name vrouwen en allochtonen<sup>1</sup>. De belangrijkste motivatie achter dit beleid is lange tijd het tegengaan van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen. De overheid vervult daarmee tevens een voorbeeldrol voor andere werkgevers. Eind jaren negentig is een omslag te zien in het denken over diversiteit en diversiteitsbeleid bij de overheid. Vanaf die tijd komt de bijdrage die een divers personeelsbestand aan de kwaliteit en legitimiteit van de overheid kan leveren, meer centraal te staan. De overheid volgt daarmee het bedrijfsleven, waar diversiteitsbeleid al langer door de *business case* van diversiteit gemotiveerd wordt.

In samenhang met deze omslag in het denken over diversiteit is de verantwoordelijkheid voor diversiteitsbeleid gedelegeerd van de centrale overheid naar de verschillende sectoren en organisaties. De aanname is immers dat die het beste kunnen bepalen hoe ze de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening kunnen bevorderen en wat daarbij de bijdrage van diversiteit en diversiteitsbeleid kan zijn. Het ligt daarmee ook voor de hand dat diversiteit op den duur onderdeel wordt van het strategisch HRM van organisaties. In deze

---

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van dertig jaar diversiteitsbeleid bij de Rijksoverheid de bijdrage van Karen van Oudenhoven-van der Zee in de vorige STAD.



bijdrage bespreek ik in kort bestek wat een dergelijke HRM-benadering van diversiteit zou kunnen inhouden. Met behulp van analyses van de data uit het meest recente Flitspanelonderzoek naar diversiteit geef ik daarnaast een indicatie van de mate waarin daarvan momenteel in het openbaar bestuur sprake is<sup>2</sup>.

## 2 EEN HRM-BENADERING VAN DIVERSITEIT

Strategisch HRM vertrekt vanuit de gedachte dat personeelsbeleid in nauwe samenhang met de organisatiestrategie moet worden ontwikkeld (Steijn en Groeneveld, 2013). Dit impliceert onder andere dat de organisatie een visie ontwikkelt op de betekenis van het personeel voor het bereiken van haar doelen en dat personeelsmanagement steeds meer bij het lijnmanagement komt te liggen.

### 2.1 EEN STRATEGISCHE VISIE OP DIVERSITEIT

Passen we strategisch HRM toe op diversiteit, dan is het dus allereerst zaak om een visie te ontwikkelen op de betekenis van diversiteit voor de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening. In de literatuur worden twee visies onderscheiden die diversiteit verbinden aan de kwaliteit en prestaties van de organisatie (gebaseerd op Ely en Thomas, 2001). Volgens de eerste visie, 'Toegankelijkheid en legitimiteit', vergroot de diversiteit van het

personeelsbestand de aansluiting die een organisatie heeft met haar omgeving, klanten of burgers. Openstaan voor diversiteit en bewust nastreven van diversiteit is in deze visie bovendien van strategische waarde met het oog op het werven van talent (Ashikali, Erradouani en Groeneveld, 2013). De tweede visie, 'Integratie en leren', beschouwt diversiteit als een bron van nieuwe ideeën, creativiteit en innovatie.

Naast deze strategische visies is er nog een derde visie: 'Rechtvaardigheid'. Volgens deze visie moet de organisatie weliswaar bewust beleid voeren op diversiteit, maar om discriminatie tegen te gaan en niet om strategische redenen. In het Flitspanel is daarnaast naar twee aanvullende visies gevraagd (Van der Linden, 2013). 'Kleurenblindheid' verwijst naar het streven om iemands achtergrond in de organisatie geen enkele rol te laten spelen. Ten slotte is er een visie die niet de diversiteit, maar juist de overeenkomsten tussen werknemers benadrukt: 'Homogeniteit'.

Figuur 1 toont de gemiddelde scores op elk van deze vijf visies in het openbaar bestuur<sup>3</sup>. Kleurenblindheid is de visie die het sterkst binnen het openbaar bestuur aanwezig is, gevolgd door Integratie en leren. Correlaties bevestigen echter dat beide visies nauwelijks samengaan ( $r = 0,07$ ). Verder zijn er alleen op het perspectief Toegankelijkheid en legitimiteit verschillen tussen de

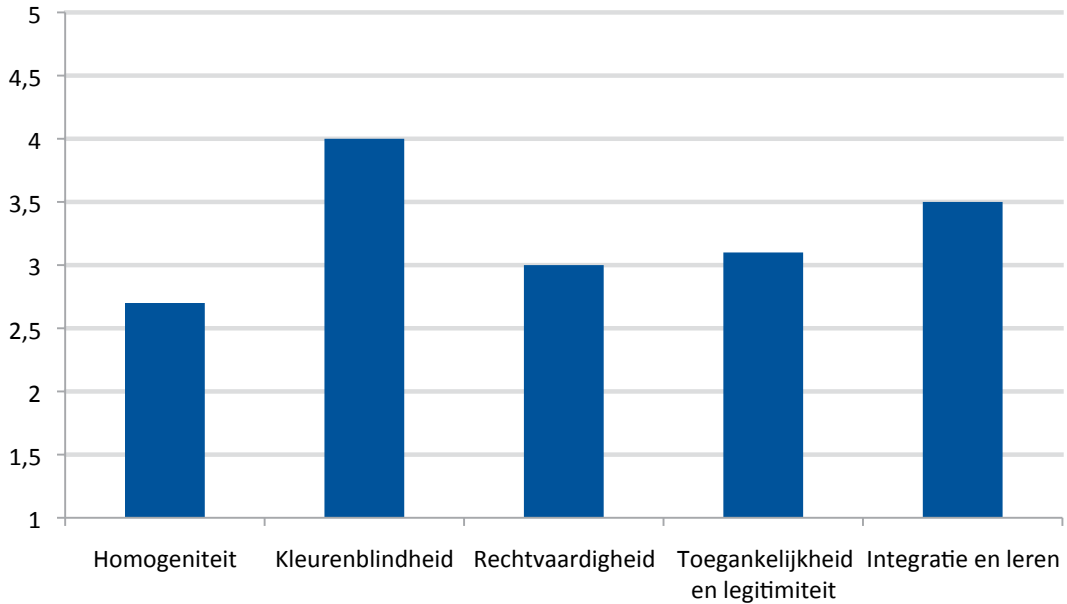
<sup>2</sup> Met dank aan het Ministerie van BZK voor het beschikbaar stellen van de data van het Flitspanelonderzoek Diversiteit: Een inclusieve organisatie. Meer informatie over het onderzoek en de gebruikte meetinstrumenten is te vinden in de master thesis van Laura van der Linden (elektronisch beschikbaar in de UB van de Erasmus Universiteit Rotterdam of opvraagbaar bij de auteur.

<sup>3</sup> Tot het openbaar bestuur zijn gerekend: het Rijk (ministeries en ZBO's), de gemeenten, provincies en waterschappen en de rechterlijke macht.

sectoren, waarbij gemeenten gemiddeld het hoogst scoren (3,2) en de rechterlijke macht het laagst (2,8). Dit hangt waarschijnlijk samen met

de mate waarin de aansluiting met de burger van strategische betekenis is.

Figuur 1: Perspectieven op diversiteit in het openbaar bestuur (gemiddelde scores op een schaal van 1-5; N = 1744) Bron: Flitspanel Diversiteit 2013



Leidinggevend en werknemers zonder leidinggevende functie verschillen in hun oordeel over de mate waarin sommige visies aanwezig zijn in hun organisatie. Zo vinden leidinggevend de kleurenblinde visie nog dominanter aanwezig

dan werknemers dat vinden (4,18 versus 3,94). Omgekeerd vinden werknemers zonder leidinggevende functie dat de nadruk op homogeniteit in hun organisatie sterker is dan dat leidinggevend dat vinden (2,74 versus 2,58).

---

## 2.2 DE ROL VAN LEIDINGGEVENDEN

Terwijl diversiteitsbeleid over het algemeen door stafafdelingen wordt geformuleerd, al dan niet vanuit een strategische visie, zijn het doorgaans de leidinggevenden die er invulling aan geven. In de HRM-literatuur is erop gewezen dat, om het effect van HRM-beleid op de prestaties van de organisatie te kunnen begrijpen, het noodzakelijk is om aandacht te hebben voor het onderscheid tussen het formele beleid, het beleid zoals leidinggevenden dat daadwerkelijk uitvoeren en de percepties en ervaringen van werknemers met het beleid (Wright en Nishii, 2007). Zo voeren leidinggevenden formeel beleid lang niet altijd uit zoals bedoeld of ze vullen het op een andere manier in. Gevraagd naar de aanwezigheid van specifieke diversiteitsbeleidsinstrumenten geeft bijvoorbeeld ongeveer een derde van de werknemers in het openbaar bestuur aan dat niet te weten!

In het flitspanel is verder gevraagd wat leidinggevenden in de organisatie doen aan het management van diversiteit (Ashikali en Groeneveld, 2013). De gemiddelde score op deze schaal van 1 tot en met 5 bedraagt 3,1, wat aantoont dat diversiteitsmanagement maar matig aanwezig is. In de perceptie van leidinggevenden is diversiteitsmanagement iets sterker aanwezig (3,2) dan in de perceptie van werknemers zonder leidinggevende functie (3,1). Deze diversiteitsmanagementactivi-

teiten hangen het sterkst samen met een rechtvaardigheidsvisie op diversiteit in de organisatie ( $r = 0,62$ ). De samenhang met de beide strategische visies op diversiteit is veel minder sterk ( $r = 0,24$  en  $r = 0,11$ ). Het lijkt er dus op dat diversiteitsmanagementactiviteiten in organisaties in het openbaar bestuur niet zozeer ondernomen worden om de aansluiting met de omgeving en het interne leervermogen te vergroten, maar vooral om uitsluiting en discriminatie tegen te gaan en gelijke kansen te bevorderen.

De analyses suggereren dan ook dat diversiteitsmanagement zich vooral richt op de onderlinge verbondenheid en in mindere mate op de waardering van unieke kwaliteiten van werknemers met verschillende achtergronden. Met deze aanpak worden positieve uitkomsten bereikt, zoals een hogere betrokkenheid van individuele werknemers en een organisatiecultuur die inclusiever is (zie tabel 1). Tegelijkertijd laat men uit strategisch oogpunt mogelijk kansen liggen als niet ook het potentieel van diversiteit benut wordt.

Tabel 1: Samenhang van diversiteitsperspectieven en diversiteitsmanagement met betrokkenheid en inclusiviteit (Pearson correlaties)

	Homogeniteit	Kleurenblindheid	Rechtvaardigheid	Toegankelijkheid en legitimiteit	Integratie en leren	Diversiteitsmanagement
Betrokkenheid	-0,04	0,34**	0,26**	0,11**	0,10**	0,31**
Inclusiviteit van de organisatiecultuur	-0,06*	0,33**	0,57**	0,31**	0,22**	0,54**

N = 1744; \* p < 0,05; \*\* p < 0,01

Bron: Flitspanel Diversiteit 2013

### 3 CONCLUSIE

Diversiteitsmanagement in het openbaar bestuur is nog nauwelijks verbonden met een strategische visie op diversiteit. Integendeel, men streeft er over het algemeen naar om de achtergrond van werknemers juist geen rol te laten spelen in de organisatie. En daar waar wel bijzondere aandacht is voor diversiteit, lijken de activiteiten vooral gericht te zijn op de bevordering van gelijke kansen. Deze aanpak leidt tot een toename van gevoelens van verbondenheid met de organisatie. De rol van leidinggevenden is daarbij belangrijk, zo wees ook eerder onderzoek uit (Ashikali en Groeneveld, 2013).

Terwijl deze uitkomsten van belang zijn en positief gewaardeerd kunnen worden, is er vanuit het oogpunt van strategisch HRM ook sprake van een gemiste kans. Al wordt de strategische betekenis van diversiteit in het openbaar bestuur wel in enige mate onderkend, managementactiviteiten lijken er nauwelijks op gericht om diversiteit actief als bron in te zetten om de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening te verbeteren. Voor HRM ligt daar een taak in zijn rol als 'strategische partner' om het lijnmanagement te laten zien hoe diversiteit kan bijdragen aan de strategische doelen van de organisatie. Om dit potentieel van diversiteit ook daadwerkelijk te realiseren, is bovendien een verandering van de organisatie-

praktijken en de organisatiecultuur nodig. De rol van HRM als *change agent*, als aanjager en manager van verandering, is daarbij belangrijk, maar tegelijkertijd blijft deze rol vaak onderbelicht in vraagstukken rond diversiteit (Ashikali, Erradouani en Groeneveld, 2013).

## LITERATUUR

Ashikali, T., Erradouani, F. & S. Groeneveld (2013). *De meerwaarde van diversiteit in de publieke sector. De rol van diversiteitsbeleid, HRM en leiderschap*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam en Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ashikali, T. & S. Groeneveld (2013). 'Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture'. Artikel aangeboden aan *Review of Public Personnel Administration* (revise and resubmit).

Ely, R. J. & D.A. Thomas (2001). 'Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes'. *Administrative Science Quarterly*, 46 (2), 229-273.

Van der Linden, L. (2013). *Een inclusieve organisatie: (h)erkende kwaliteit. Een onderzoek naar de rol van de organisatiecultuur bij het effectief managen van diversiteit in de publieke sector*. Master thesis Opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van Oudenhoven-Van der Zee, K. (2011). 'Tussen droom en daad. Dertig jaar diversiteitsbeleid'. *Staat van de Ambtelijke Dienst 2011*. Den Haag: CAOP.

Steijn, B. & S. Groeneveld (red.) (2013). *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Koninklijke Van Gorcum (2<sup>e</sup> herziene editie).

Wright, P.M. & L.H. Nishii (2007). 'Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis'. *Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS). CAHRS Working Paper Series*

Dr. S. de Vries

## 1 INLEIDING

De overheid streeft naar diversiteit in haar personeelsbestand. Meer etnische diversiteit is daarbij één van de aandachtspunten. Ruim twee decennia is hier gericht beleid op gevoerd. De resultaten verschillen sterk, zowel tussen als binnen sectoren. Dit suggereert dat men nog veel van elkaar kan leren.

## 2 EEN DIVERSE OVERHEID: EEN DOEL MET HISTORIE

‘De overheid wil werknemers uit alle groepen uit de samenleving: mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, allochtonen en autochtonen. Daarom stimuleert het Rijk overheidsorganisaties als gemeenten, politie en scholen om diverser te worden<sup>1</sup>.’

Het hierboven verwoorde streven naar meer diversiteit bij het Rijk is niet nieuw. Zo startte de overheid ruim twee decennia geleden met beleid om te komen tot meer etnische diversiteit. Redenen voor dit streven zijn herkenbaarheid, betere benutting van de arbeidsmarkt en kwalitatief betere oplossingen door een diversiteit aan achtergronden. De doelstelling van een divers samengesteld personeelsbestand geldt voor de gehele overheid, maar wordt grotendeels sector-specifiek uitgewerkt. Daarvoor is ondersteuning beschikbaar, bijvoorbeeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken, een expertisecentrum bij

---

<sup>1</sup> [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel), geraadpleegd 20 augustus 2013.

<sup>2</sup> Alle cijfers over de samenstelling van de personeelsbestanden zijn afkomstig van [www.diversiteitsindex.databank.nl](http://www.diversiteitsindex.databank.nl). Cijfers over de beroepsbevolking zijn afkomstig van [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl). Alle gegevens zijn opgezocht op 20 augustus 2013.

de politie en in de vorm van projecten van A+O fondsen van onder andere gemeenten.

### 3 GROTE VERSCHILLEN IN BEHAALD RESULTAAT

De daadwerkelijke invulling en uitvoering van het diversiteitsbeleid gebeurt lokaal en vertoont grote verschillen, evenals het succes ervan (figuur 1)<sup>2</sup>. Er zijn niet alleen grote verschillen in behaalde resultaten tussen sectoren, maar ook binnen sectoren. Dit blijkt bijvoorbeeld als we kijken naar de personeelscijfers van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In deze steden is het percentage allochtonen<sup>3</sup> in de beroepsbevolking ongeveer gelijk, maar het percentage allochtone medewerkers in het personeelsbestand is in Amsterdam en Rotterdam aanzienlijk hoger dan in Den Haag (figuur 2).

De politiekorpsen in deze stedelijke regio's blijken een stuk minder succesvol bij het vergroten van het aandeel allochtone medewerkers<sup>4</sup>. De eindresultaten van de drie korpsen verschillen niet veel, de instroomcijfers wel: Amsterdam heeft in 2011 aanzienlijk meer bereikt dan beide andere korpsen. Gezien de geringe verschillen in het percentage allochtonen in het gehele personeelsbestand is de grotere wervingskracht van Amsterdam echter niet structureel. Opvallend is ten slotte dat de diversiteit in de top<sup>5</sup> bij zowel gemeenten als

politie erg beperkt is en dat gemeenten en politie hier nauwelijks verschillend scoren.

### 4 CONCLUSIE: HET KAN EFFECTIEVER

Uit de gepresenteerde gegevens kunnen we concluderen dat ondanks ruim twee decennia diversiteitsbeleid de gewenste evenredige vertegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de overheidsdiensten niet is bereikt. Daarnaast kunnen we concluderen dat de resultaten sterk verschillen, zowel tussen als binnen sectoren. Die verschillen hebben uiteraard meerdere oorzaken. Zo zijn er grote verschillen in de wervingsgebieden: de gemeente Amsterdam werft op een heel andere arbeidsmarkt dan de gemeente Emmen, en de redelijk hoge score van universitair medische centra (figuur 1) is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan medewerkers die zij aantrekken uit het buitenland. Ook is de beschikbaarheid van potentiële allochtone kandidaten sterk afhankelijk van de gevraagde opleiding en ervaring. Maar de verschillen zoals gepresenteerd in de figuren 2 en 3 zijn door dergelijke zaken niet volledig te verklaren. Hier moet ook sprake zijn van verschillen in de activiteiten die de betreffende organisaties ondernemen om diverser te worden.

Er zijn blijkbaar activiteiten die meer effect hebben dan andere. 'Gluren bij de burens' kan in zo'n geval effectief zijn. Zo blijkt uit de personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten uit 2011 dat

<sup>3</sup> Met 'allochtonen' verwijst dit artikel naar niet-westerse allochtonen. Het CBS hanteert hiervoor de volgende definitie: 'personen van wie minstens één ouder in één van de volgende landen is geboren: Turkije of een land in Afrika of Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) of Latijns-Amerika'. In het 'allochtonenbeleid' van de overheid staat deze niet-westerse groep centraal.

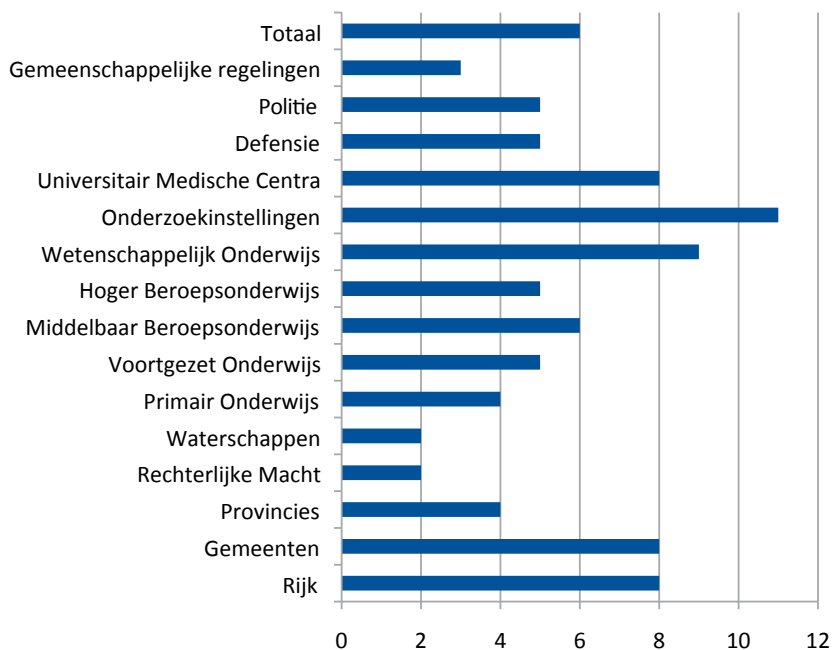
<sup>4</sup> Bij het interpreteren van de cijfers in de tabellen is enige voorzichtigheid geboden. Zo hanteert de politie een iets andere definitie van een niet-westerse allochtoon dan de gemeenten en het CBS. Hiermee zijn de verschillen tussen de sectoren overigens niet te verklaren.

<sup>5</sup> Topfuncties zijn functies waarvan het voltijd-salaris bij de hoogste 10% van de salarissen binnen een organisatie of sector behoort.

de gemeenten die een beleid voeren rond etnische diversiteit (een kleine minderheid overigens) vooral werken aan bewustwording van leidinggevenden en aanpassing van de werving en selectie. Dat zijn belangrijke aandachtspunten en er moeten voorbeelden zijn van organisaties die deze

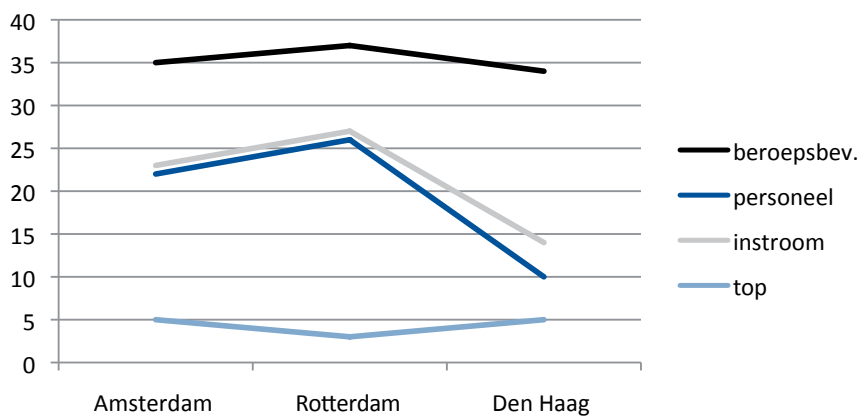
processen, op basis van ruim twintig jaar ervaring, inmiddels goed geregeld hebben. Wie van hen wil leren, raad ik overigens aan om niet zozeer te kijken naar het geformuleerde beleid, maar vooral naar wat er daadwerkelijk gedaan wordt!

**Figuur 1: Medewerkers publieke sectoren, percentage niet-westerse allochtonen, 2011**

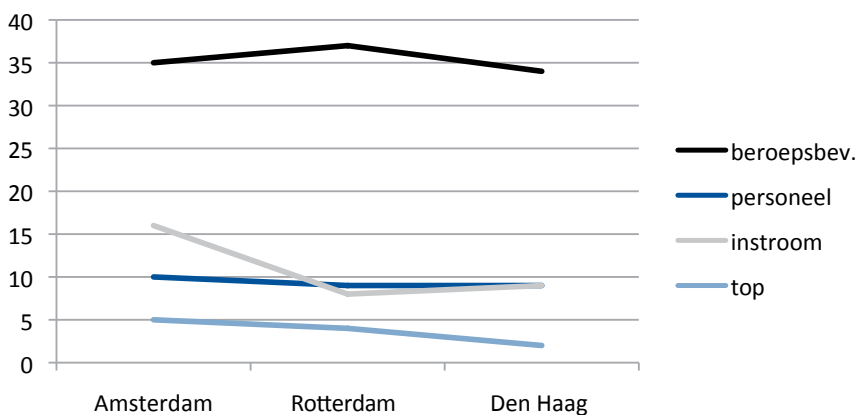




**Figuur 2: Medewerkers gemeenten, percentage niet-westerse allochtonen, 2011**



**Figuur 3: Medewerkers politie, percentage niet-westerse allochtonen, 2011**





# 5 Arbeidsproductiviteit

*Drs. B.L. van Hulst*

*Prof. dr. H. de Groot*

## **1 INLEIDING**

De opkomst van ICT en internet heeft, in zowel de private als de publieke sector, toepassingen opgeleverd die digitale dienstverlening mogelijk maken. Om een paar voorbeelden te noemen: online inchecken, elektronisch belastingaangifte doen, meterstanden voor water, gas en elektriciteit doorgeven, online zorgvoorzieningen aanvragen, online registreren als werkzoekende (inclusief uitkering aanvragen), internetbankieren, online tickets kopen, online afspraken maken en/of reserveren, online klachten doorgeven enzovoort.

Zoals blijkt uit deze opsomming, biedt ook de overheid in toenemende mate diensten digitaal aan. In het regeerakkoord van VVD en PvdA (2012) staat daarover:

‘De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruikmaken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.

De vraag is of met deze ambities nog wel ambtenaren nodig zijn. Zijn zij straks vervangen door computers?

## 2 DIGITALE DIENSTVERLENING IS NIET VAN GISTEREN

De grote doorbraak van internet vindt plaats aan het begin van de jaren negentig. In 1994 ontstaan de eerste webwinkels en in 1999 komt internetbankieren op. De Nederlandse overheid is er vroeg bij om de mogelijkheden van ICT en internet te stimuleren. Hierbij heeft de overheid twee rollen. Enerzijds als beheerder van de aanwezige infrastructuur en verschafter van andere randvoorwaarden. Anderzijds in de rol van dienstverlener die publieke diensten digitaal kan aanbieden.

Het e-overheidsprogramma start in 1994. Sindsdien zijn er vele nota's verschenen, programma's opgezet en andere initiatieven ondernomen om de digitale dienstverlening op de kaart te zetten<sup>1</sup>. De meest recente ontwikkeling is de in 2011 gestarte overheidsbrede implementatieagenda dienstverlening e-overheid (i-NUP). Deze agenda beschrijft de ambities voor de periode 2011-2015. De agenda heeft vier hoofdlijnen:

- een beter bereikbare overheid, beter vindbare en toegankelijke overheidsinformatie, de gemeente als herkenbare ingang tot de overheid;
- minder regeldruk, betere dienstverlening en lagere kosten voor bedrijven bij gebruik van basisvoorzieningen;
- meer samenhang in de dertien bestaande basisregistraties;

- ondersteuning aan gemeenten bij het verder ontwikkelen van e-overheid.

## 3 GEBRUIKERSKANT ONDERBELICHT

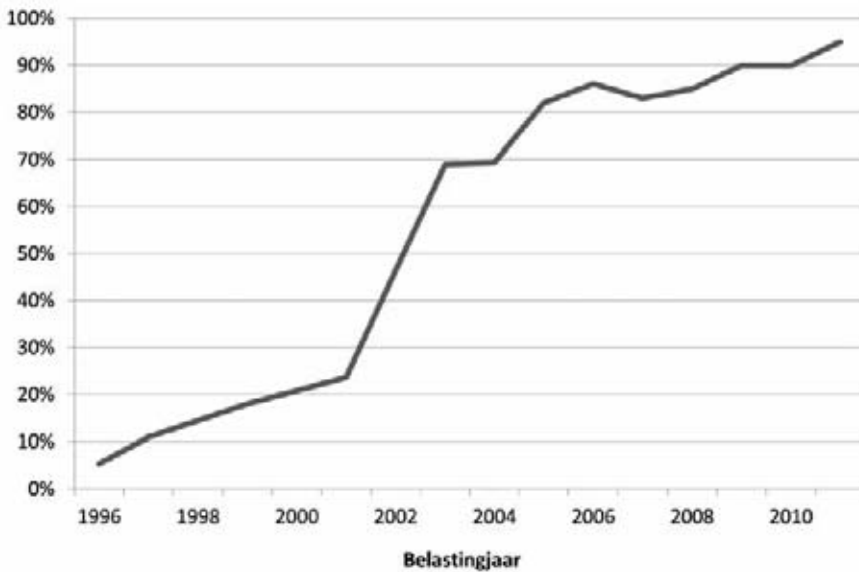
Wat opvalt aan het overheidsbeleid voor digitale dienstverlening is dat het vooral aanbodgestuurd is. Weliswaar is er in het beleid aandacht voor administratieve lastenverlichting en een verbetering van de dienstverlening, maar de praktijk blijkt weerbarstiger. Arendsen (2008) laat zien dat de adoptie van door de overheid aangeboden digitale dienstverlening voor bedrijven in een aantal gevallen langzaam verloopt. Een eerste oorzaak is dat onderdelen van de digitale dienstverlening niet geschikt zijn voor ieder bedrijf, vanwege de complexiteit en niet altijd even goede compatibiliteit met bedrijfssystemen van de digitale dienstverlening. Een tweede oorzaak legt Arendsen (2008) bloot in een casestudy van de digitale dienstverlening door de Belastingdienst aan bedrijven. Uit de casestudy blijkt dat de verwachtingen van de overheid ten aanzien van de reductie van de administratieve lasten niet overeenkomen met de verwachtingen van en de feitelijke uitkomsten voor bedrijven. De voordelen voor de Belastingdienst zijn evident, maar voor bedrijven zijn deze een stuk minder. Uiteindelijk is er sinds januari 2005 een wettelijke verplichtstelling van kracht om het daadwerkelijke gebruik van digitale dienstverlening door bedrijven te forceren. De basis voor deze verplichting is gelegd in het

<sup>1</sup> Een beknopt overzicht van de ontwikkelingen is hier te vinden: [www.e-overheid.nl](http://www.e-overheid.nl), <http://e-overheid.nl/onderwerpen/over-de-e-overheid/geschiedenis>

belastingplan 2004 (Staatsblad, 2003). Daarin is vastgelegd dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald voor welke belastingen of groepen van belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen de aangifte uitsluitend langs elektronische weg kan worden gedaan, en onder welke voorwaarden de inspecteur ontheffing kan verlenen bij voor bezwaar vatbare beschikking.

Het kan ook anders. Een voorbeeld waarbij het gebruik van digitale dienstverlening wel is aangeslagen, is de belastingaangifte door particulieren. Figuur 1 toont de ontwikkeling van het percentage digitale aangiften per belastingjaar.

Figuur 1: Percentage digitale aangiften bij de Belastingdienst per belastingjaar



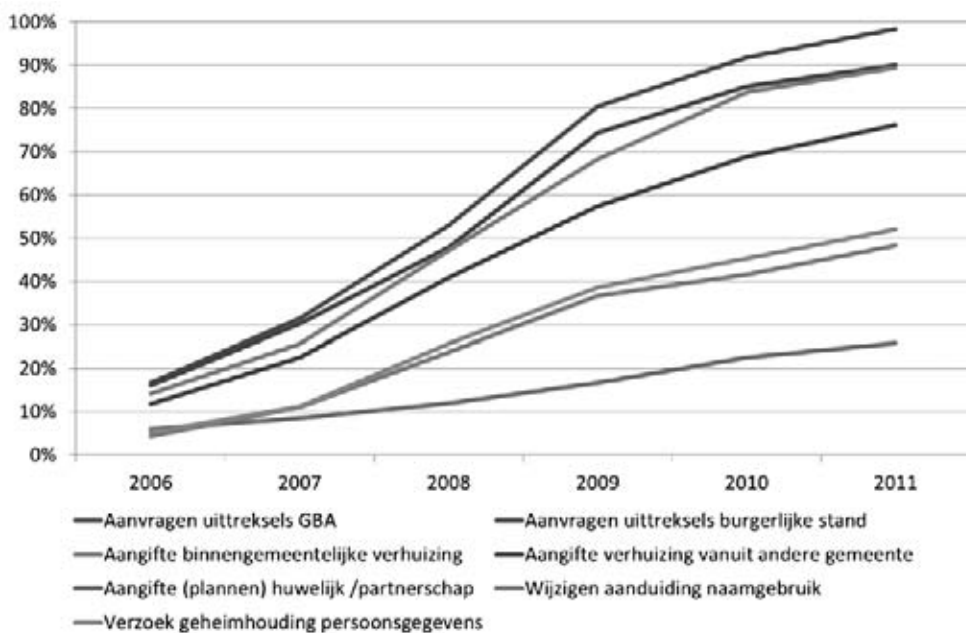
Bron: *Beheersverslagen Belastingdienst, bewerking IPSE Studies*

Aanvankelijk blijkt het gebruik van de digitale aangifte slechts mondjesmaat toe te nemen. Voor het belastingjaar 2002 stuurde de Belastingdienst alle belastingplichtigen een aangiftediskette toe met een oproep om die eens te proberen. Uit de figuur wordt duidelijk dat de oproep succesvol is geweest en dat het percentage digitale aangiften is verdubbeld en doorgroeid naar 70 procent in 2003.

De Belastingdienst is uiteraard niet de enige die digitale diensten aanbiedt. Kijken we naar gemeen-

ten, dan zien we een enorme groei in het aanbod van digitale dienstverlening. Figuur 2, overgenomen uit *Doelmatigheid door een digitale overheid* (Hulst van & de Groot, 2013), geeft een overzicht van de snelle groei van het digitale aanbod. Zo blijkt dat het in 2006 slechts in één op de vijf gemeenten mogelijk was digitaal een uittreksel uit de GBA op te vragen, sinds 2011 kan dit bijna overal.

Figuur 2: Ontwikkeling percentage gemeenten met aanbod digitale dienstverlening



Bron: *Doelmatigheid door een digitale overheid*.

In schril contrast met het aanbod staat echter het feitelijk gebruik van deze digitale dienst door de burgers: in 2011 is slechts 12 procent van de verstrekte uittreksels als digitale dienst geleverd. Het percentage digitaal verstrekte uittreksels kan overigens behoorlijk verschillen per gemeente, er zijn uitschieters tot meer dan 30 procent. De gevonden effecten op de doelmatigheid van de digitale dienstverlening blijken vooralsnog beperkt. Het lijkt waarschijnlijk dat bij een forse teruggang van de dienstverlening aan de balie sprake kan zijn van een substantieel grotere doelmatigheidswinst. Sommige gemeenten voeren dan ook een beleid dat een afspraak maken of producten aanvragen via internet stimuleert. Dat lijkt geen overbodige luxe, gelet op het aanzienlijke deel van het digitale aanbod dat door de afnemers van de digitale dienstverlening nog niet wordt gebruikt.

Uit het voorafgaande mag duidelijk zijn dat extra aandacht voor de gebruikerskant van digitale dienstverlening gewenst is. Het is echter ook de vraag of alle dienstverlening digitaal kan, goed werkt en een verbetering van de dienstverlening inhoudt. Technisch is veel mogelijk, maar naar mate een dienst complexer is en maatwerk vereist is, is persoonlijk contact soms onontkoombaar. Denk bij complexiteit aan een dienst waarbij verschillende gegevens gecombineerd moeten worden, er meerdere contactmomenten zijn en interpretatie van gegevens van belang is. Persoonlijk

contact tussen dienstverlener en dienstafnemer kan wederzijds begrip kweken en maakt het mogelijk te anticiperen op mogelijke problemen. Wel is het mogelijk om bij een complexe dienst digitale en persoonlijke dienstverlening te combineren en daarbij standaardonderdelen te digitaliseren.

### 4 CONCLUSIE

Ambtenaren zullen voorlopig nog niet door computers worden vervangen. De mate waarin digitalisering van dienstverlening een middel kan zijn om arbeid te vervangen door technologie is mede afhankelijk van de vraagkant. Aanbod van digitale dienstverlening is uiteraard de eerste, belangrijke stap. Vervolgens is het belangrijk dat dit aanbod aansluit bij de wensen en vaardigheden van de gebruikers. Voor de gebruikers moet het voldoende aantrekkelijk zijn om gebruik te maken van de digitale dienst. Overheidsbeleid zou daar, meer dan nu het geval is, mede op gericht moeten zijn. En dan nog blijft voor een deel van de dienstverlening het persoonlijke contact van grote waarde en te prefereren boven de digitale dienstverlening. Dit is vooral het geval als het gaat om maatwerk met complexe vragen, waarbij escalatie op de loer ligt. Maar ook als het gaat om delicate onderwerpen, waarbij persoonlijk contact juist een meerwaarde heeft. Digitale dienstverlening moet geen doel op zich worden, maar een middel om, daar waar mogelijk, publieke en private dienstverlening beter en doelmatiger te maken.



---

## REFERENTIES

Arendsen, R. (2008). Geen bericht, goed bericht: *Een onderzoek naar de effecten van de introductie van elektronisch berichtenverkeer met de overheid op de administratieve lasten voor bedrijven*: Amsterdam University Press.

Hulst van, B.L., & de Groot, H. (2013). 'Doelmatigheid door een digitale overheid, Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van digitaal dienstverlening bij burgerzaken'. *IPSE Studies Research Reeks*. Delft: IPSE Studies.

Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag.

Staatsblad. (2003). 'Wet van 18 december 2003, houdende wijziging van enkele belastingwetten c.a.' (Belastingplan 2004). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 526.

*Drs. P. Oeij*

*Msc. W. van der Torre*

*Dr. S. Vaas*

## **1 INLEIDING**

Volgens Dijkstra en Haverkamp (2011) is het meten van de productiviteit van de publieke sector geen sinecure. Toch willen we weten of publieke organisaties beter kunnen presteren. Door een 'businesscase' op te stellen, waarbij een huidige en toekomstige situatie worden vergeleken, is logisch te beredeneren hoe productief processen zijn en of een interventie daarin verbetering brengt. Het doel hiervan is om beargumenteerde besluiten te kunnen nemen over interventies om de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

## **2 EFFECTIEVER EN EFFICIËNTER ZONDER KWALITEITSVERLIES**

Wanneer we stellen dat productiviteit eenvoudigweg de verhouding aangeeft van 'output gedeeld door input', luidt de vraag hoe publieke organisaties hun productiviteit kunnen verbeteren. Output is publieke waarde, en die is zowel kwantitatief als kwalitatief. Input kan van alles zijn: geld, uren, kennis. In een krimpende economie is de opdracht voor publieke organisaties om 'meer met minder' te doen, of 'hetzelfde met minder'. Zo'n 'productiviteitsstrategie' is te bepalen door een 'slimmer-werkeninterventie' te ontwikkelen om mee te sleutelen aan inputs en outputs.

Beleidsambtenaar op een ministerie, **Anne**: Hoe weet ik nu of ik productief ben?

Consultant **Cees**: Wanneer geeft je baas je het gevoel dat je het goed doet?

**Anne**: Als ik op tijd een beleidsnota inlever.

**Cees**: Is je baas blij met elke beleidsnota?

**Anne**: Nee, alleen als zij om een nota over dat onderwerp gevraagd heeft, omdat die waardevol is voor de beleidsvoorbereiding of een wetsvoorstel.

**Cees**: Is je baas ook blij als de nota op tijd is, maar trekken vertoont van haastwerk, er spelfouten in staan, er belangrijke gegevens ontbreken...?

**Anne**: Nee, dan niet.

**Cees**: En als je slim gebruikgemaakt hebt van wat anderen eerder voor een vergelijkbaar doel hebben opgeschreven? Of je hebt door met diverse deskundigen te praten precies de selectie van informatie verzameld die nodig is, niet meer en niet minder, binnen de gegeven tijd?

**Anne**: Ja, dan krijg ik complimenten.

**Cees**: En als je nu in dezelfde tijd twee goede nota's schrijft?

**Anne**: Oh, dan ben ik binnen de kortste keren zelf sectorhoofd!

**Cees**: Dat zou jammer zijn, want als je twee goede nota's kunt schrijven in dezelfde tijd ben je juist een productieve ambtenaar.

Kwaliteit is van groot belang voor publieke diensten, maar dat mag er niet toe leiden dat men geen oog heeft voor kwantitatieve verbeteringen. Hoe

moeilijk productiviteit meetbaar is, blijkt uit het voorbeeld in het kader. Wanneer ben je productief als beleidsambtenaar?

Met het Q4-model (Oeij e.a. 2012), waarbij de Q's staan voor *Quantity* en *Quality* (zie het schema verderop), kan bepaald worden hoe je aan de eis om effectiever en efficiënter te werken kunt voldoen zonder concessies aan de kwaliteit van de dienst en/of de kwaliteit van arbeid. Ook voor ambtenaren die hun eigen praktijk willen verbeteren, kan dit een goed instrument zijn. De onderstaande businesscase van een interventie in de keten van schuldhulpverlening is daarvan een voorbeeld. Deze is gemaakt door publieke professionals, verenigd in het Slimmernetwerk (zie [www.slimmernetwerk.nl](http://www.slimmernetwerk.nl) en Oeij en Van der Torre, 2013).

### 3 PRODUCTIVITEITSVERBETERING - VOORBEELD SCHULDHULPVERLENING

Multi-probleemgezinnen worden door diverse schuldeisers benaderd, terwijl van tevoren duidelijk is dat er weinig te halen valt. De parketpolitie gaat langs deuren om bepaalde publieke schulden, zoals openstaande verkeersboetes, te innen en weet daarbij niet of een crediteur in een schuldhulpverleningstraject zit. Bij gezinnen in de schuldhulpverlening valt weinig te halen, ondanks de druk die wordt uitgeoefend, waardoor de parketpolitie (input) de kosten

voor niets maakt. Opsluiting ('gijzeling') van de mensen in de schuldhulpverlening (omdat ze niet kunnen betalen aan de parketpolitie) levert nog meer publieke kosten op. Het optreden van de parketpolitie frustreert daarnaast het proces van de schuldhulpverlening, waarin mensen worden begeleid met al hun inkomsten en uitgaven (terwijl het optreden van de parketpolitie daar parallel aan loopt). Een voorgestelde interventie is een organisatieverandering in de keten van overheidsincasso en schuldhulpverlening, waarbij die met dezelfde middelen een beter resultaat wil bereiken (strategie). Als deze overheidsincasso niet via de parketpolitie wordt geïnd maar via de schuldhulpverlening, verdwijnen deze negatieve effecten.

De voorgestelde aanpak betekent minder werk (kosten) voor de parketpolitie, minder kosten voor opsluiting en meer werk (kosten) voor de schuldhulpverlening en voor onderlinge afstemming. Daarmee leidt de aanpak niet tot extra kosten, maar tot een andere verdeling van kosten, met een kwalitatief betere output. Bovendien worden gezinnen met schulden 'humaner' behandeld. In het schema is het Q4 model toegepast en de businesscase benoemd<sup>1</sup>:

#### 4 CONCLUSIE

Hoewel productiviteit moeilijk meetbaar is, laten deze publieke professionals zien dat besluitvorming over investeringen en organisatieveranderingen gebaseerd kan zijn op weloverwogen 'trade-offs' waardoor 'publieke waarde' wordt gerealiseerd<sup>2</sup>.

#### REFERENTIES

Dijkstra, G.S.A. en Haverkamp, M. (November 2011). 'Productiviteit van de Ambtelijke Dienst'. In: *Staat van de Ambtelijke Dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?* (pp. 42-47). Den Haag: CAOP.

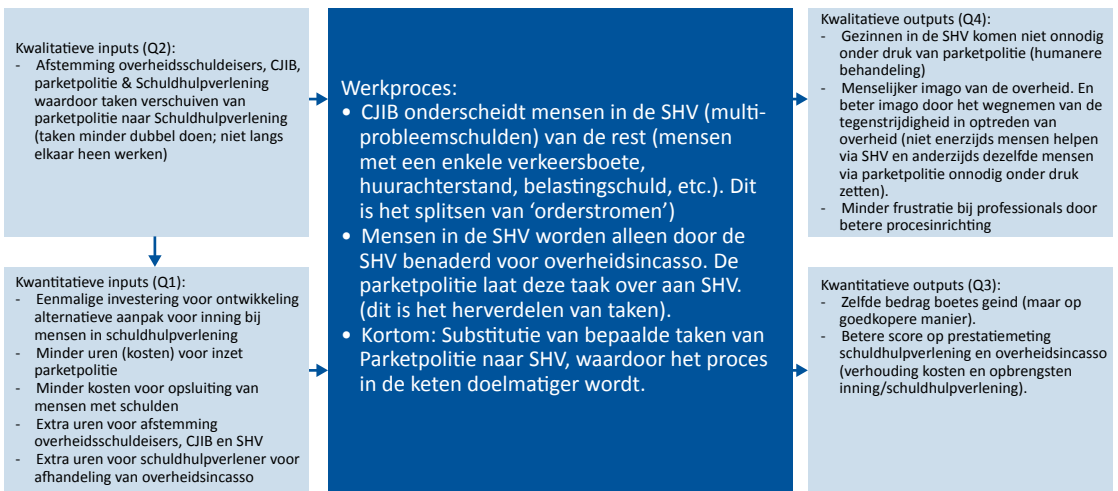
Oeij, P., Rhijn, G. van, Graaf, B., Looze, M. de, Have, K. ten (2012). 'Van productiviteitsstrategie naar business case. De zakelijke redenering als basis voor een organisatorische interventie in dienstverlening'. *M&O Tijdschrift voor Management & Organisatie*, 4, 31-50.

Oeij, P. & Van der Torre, W. (15 juli 2013). 'Innoveren van onderop in de publieke sector met Slimmernetwerk: pril en hoopvol'. Te downloaden via: <http://bit.ly/19CoO2w>

<sup>1</sup> Partijen zoals het Ministerie van Veiligheid en Justitie, CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) en de Doetank zijn met elkaar in gesprek om dit praktisch uitvoerbaar te maken.

<sup>2</sup> Via Slimmernetwerk zijn ruim dertig Doetanks actief, die op verschillende manieren werken aan productiviteitsverbetering in de publieke sector (Oeij & Van der Torre, o.c.).

## Een procesverandering bij overheidsincasso bij mensen in de schuldhulpverlening (SHV)



**Business case:** Door herverdeling van taken in de keten van schuldhulpverlening en overheidsincasso, ontstaat er een effectievere en efficiëntere schuldhulpverlening en overheidsincasso, waarbij de kosten (input) gelijk blijven (in de gehele keten).

**Productiviteitsstrategie:** Met dezelfde input, een kwalitatief betere output realiseren.



## **6 De kwaliteit van de ambtelijke dienst**

*Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale ombudsman*

## **1 INLEIDING**

Hoe waardeert de burger de dienstverlening door de overheid? In deze bijdrage geef ik een overzicht van verschillende tendensen. Hierbij trek ik een aantal lijnen door uit mijn eerdere bijdrage uit 2011, waarin ik reflecteerde op TNS Nipo-onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening uit 2008, 2009 en 2010. Het doortrekken van die lijnen is mogelijk, omdat ik dit onderzoek van TNS Nipo in 2013 heb laten herhalen. Naast het onderzoek door TNS Nipo betrek ik in mijn bijdrage drie andere onderzoeken over dienstverlening. Ten eerste een onderzoek naar digitale overheidsdienstverlening. In samenwerking met Tros Radar is een enquête uitgezet bij het TROS Radar-panel en bij geïnteresseerde kijkers. Dit leverde 48.000 ingevulde enquêtes op. Ten tweede een onderzoek onder loketambtenaren. Hierbij heb ik een enquête uitgezet bij leden van de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken, de NVVB, die ook een goede respons opleverde. Ten slotte is voor het jaarverslag over 2012 een onderzoek uitgevoerd naar de vraag waar onder anderen advocaten, het Juridisch Loket en sociaal raadslieden tegenaan liepen in hun contacten met de overheid.

## **2 HET BEOORDELINGSKADER VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN**

De overheid richt haar processen in volgens wetten, formulieren en procedures, terwijl mensen

---



met hun dagelijkse noden en behoeften zich moeten aanpassen aan wat het overheidssysteem van hen verlangt. Er doet zich een spanning voor tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers. Goed contact is essentieel om die spanning tussen overheid en burger te verminderen. Als Nationale ombudsman heb ik dit goede contact omschreven als een interface tussen overheid en burger die opgebouwd is uit vier elementen: zo nodig persoonlijk contact, serieus nemen en met respect behandelen (behoorlijkheid), op voet van gelijkwaardigheid (participatie) en vanuit vertrouwen.

Veel overheidsorganisaties hebben deze benadering overgenomen en het project ‘Prettig contact met de overheid’ van het ministerie van BZK heeft hierbij als stimulans gewerkt<sup>1</sup>. Kern van de zaak is dat de overheid er enerzijds naar moet streven om op efficiënte wijze het beleid uit te voeren, maar anderzijds daarbij in goed contact met burgers te staan. Prettig contact met de overheid lijkt op het eerste gezicht een luxe-verschijnsel en in tijden van financiële krapte kan de bezuinigingsnoodzaak leiden tot het wegstrepen van deze luxe.

Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman gaat het echter niet om een luxe. Onderzoek wijst uit dat als burgers zich behoorlijk behandeld voelen, dat belangrijke effecten op de relatie overheid-burger heeft. Primair blijkt uit onder-

zoek – onder meer in het kader van prettig contact met de overheid – dat burgers negatieve beslissingen eerder aanvaarden wanneer zij zich behoorlijk behandeld voelen.

### 3 WAARDERING VOOR DE OVERHEID

Voor het kabinet Balkenende IV vormde het een doelstelling om voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening richting burgers en bedrijven minimaal een 7,0 te scoren. Bij een nulmeting door TNS Nipo in 2008 bleek dat burgers de algehele overheid een 6,4 gaven<sup>2</sup>. De totale overheidsdienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeurtenis, ofwel de keten aan overheidsinstanties waarmee een burger in contact komt rondom bijvoorbeeld een verhuizing, overlijden of buitenlandbezoek, scoorde gemiddeld slechts een 6,7. En de afzonderlijke organisaties waar burgers voor hun levensgebeurtenis feitelijk contact mee hadden (bijvoorbeeld een UWV bij werkloosheid), scoorden in dat jaar gemiddeld een 7,0.

In 2009 beoordeelden burgers en bedrijven de overheid in haar geheel weer met een 6,4, en de totale dienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeurtenis en afzonderlijke organisaties respectievelijk nog maar met een 6,6 en 6,9 gemiddeld<sup>3</sup>. In 2010 was er sprake van een minimale stijging: de overheid in haar geheel werd gewaardeerd met een 6,5, de totale dienstverlening in verband met een bepaalde levensgebeur-

<sup>1</sup> <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl>

<sup>2</sup> TNS Nipo, 2008, ‘Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening’. Dit cijfer is gebaseerd op de vraag naar wat burgers vinden van de overheid als geheel qua dienstverlening.

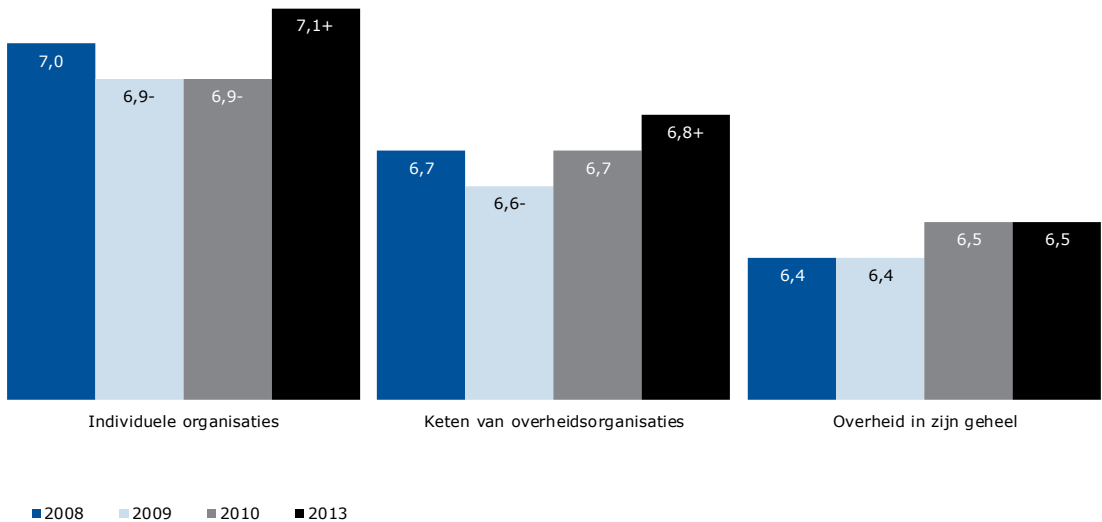
<sup>3</sup> TNS Nipo, 2009, ‘Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening’

tenis gemiddeld met een 6,7 en de afzonderlijke organisatie gemiddeld met een 6,9<sup>4</sup>.

Tabel 1 geeft een overzicht. De perceptie van de publieke dienstverlening is volgens deze metingen niet significant verbeterd tussen 2008 en 2010. Na dat jaar werd dit type onderzoek door TNS Nipo in opdracht van de regering niet meer herhaald en dat vormde voor de Nationale ombudsman reden om in 2013 opnieuw een dergelijk onderzoek te doen (zie tabel 1)<sup>5</sup>.

De uitkomsten zijn redelijk positief: afzonderlijke overheidsorganisaties scoren nu een 7,1 (een stijging ten opzichten van voorgaande jaren). De keten van overheidsorganisaties scoort een 6,8 (beter dan in 2009) en de overheid als geheel een 6,5. In dit laatste cijfer zit door de jaren heen geen positieve ontwikkeling. Maar kennelijk is de kwaliteit van de dienstverlening door afzonderlijke organisaties en bij het samenwerken van organisaties verbeterd en dat is verheugend.

Tabel 1: Waardering overheidsdienstverlening op drie niveaus



De waardering voor de keten wijkt in 2013 significant af van 2009, niet van 2010.

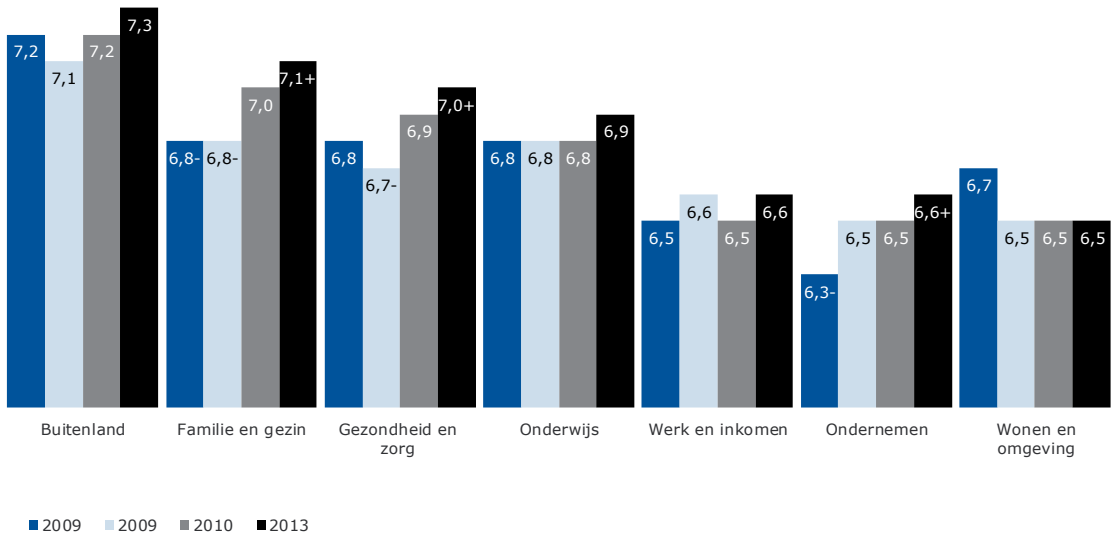
De waardering voor de afzonderlijke organisaties wijkt in 2013 significant af van 2010 en 2009.

Bron: TNS NIPO, 2013

<sup>4</sup> TNS Nipo, 2010, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening'

<sup>5</sup> TNS Nipo, 2013, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening'

Tabel 2: Beoordeling van de keten naar levensgebeurtenis per thema



+ = significante stijging 2008/ 2009/2010 versus 2013 / - = significant daling 2008/ 2009/2010 versus 2013  
Bron: TNS NIPO, 2013

#### 4 KLACHTEN EN BEZWAREN

Het onderzoek van TNS Nipo is gebaseerd op de ervaringen van burgers met concrete levensgebeurtenissen. Het onderzoek betrof een 55-tal levensgebeurtenissen van scheiden tot een ziek kind hebben, van een hulpmiddel in de zorg aanvragen tot overlijden en van een rijbewijs aanvragen tot starten als ondernemer.

Als Nationale ombudsman valt mijn oog ook op de beleving van burgers bij het indienen van een klacht bij de overheid. Het onderzoek toont een zeer lage waardering. Dit is even laag als de waardering van het contact met de overheid bij zeer vervelende levensgebeurtenissen als verslaving van het kind en het verduren van overlast: een 5,1. Deze lage waardering weerspreekt in de eerste

plaats de vrij breed levende indruk die in de media en de politiek bestaat dat mensen gemakkelijk en veel klagen. De meeste mensen zien tegen een klacht- of bezwaarprocedure op. Mensen verbinden aan juridische procedures vooral negatieve gevoelens, zoals frustratie, onzekerheid en bezorgdheid. Veel mensen worden moe van 'formeel gedoe'.

Deze lage waardering voor formele klacht- en bezwaarprocedures heeft geleid tot aanpassing van de aanpak binnen mijn bureau. In de werkwijze van de Nationale ombudsman vindt in de loop van de tijd een overgang plaats van meer traditionele schriftelijke klachtbehandeling aan de hand van dossiers naar een directe telefonische aanpak van klachten en problemen van burgers. Dit blijkt uit onderstaande tabel: méér interventies en minder formele rapporten.

Tabel 3: Wijze van onderzoek Nationale ombudsman,

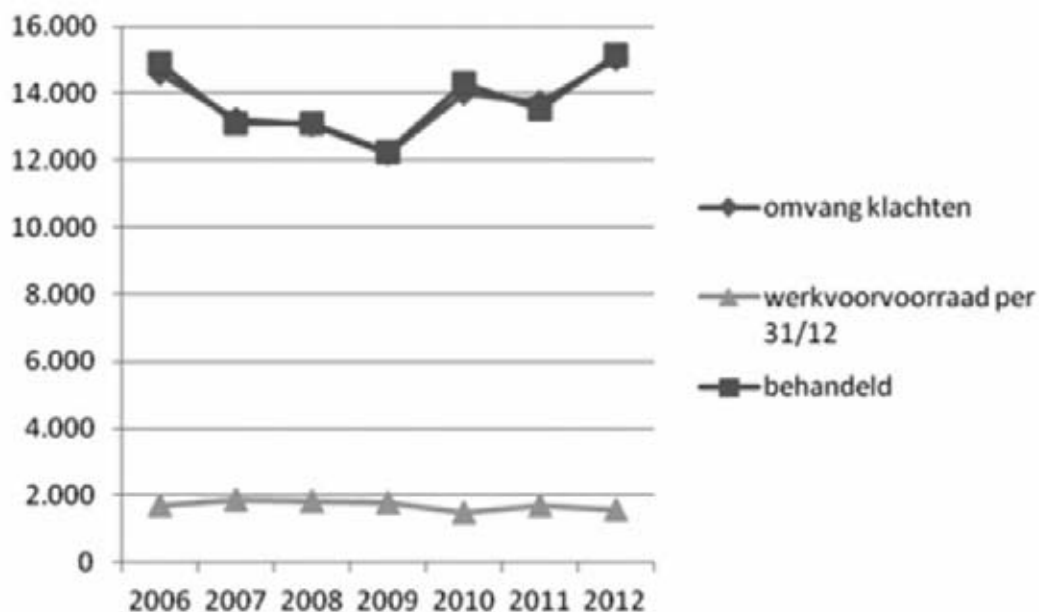
	2011		2012	
	aantal	%	aantal	%
Oplossig door interventie	2.657	76	3.409	83
Bemiddeling	58	2	35	1
Onderzoek met rapport	379	11	209	5
Onderzoek met brief	161	5	189	4
Tussentijds opgelost of beëindigd	221	6	282	7
Totaal	3.476	100	4.124	100

Bron: Jaarverslag 2012 p. 43

Sinds de vorige bijdrage aan deze STAD-bundel is het aantal klachten bij de Nationale ombudsman toegenomen. Na een lichte daling in 2011 naar 13.740 steeg het aantal klachten in 2012 naar

15.040. Het aantal afgedane klachten hield hiermee gelijke tred, zodat in 2011 13.519 en in 2012 15.164 zaken werd afgedaan en de werkvoorraad terugliep van 1.689 in 2011 naar 1.558 in 2012.

Tabel 4 Hoeveelheid ontvangen klachten bij de Nationale ombudsman 2006-2012

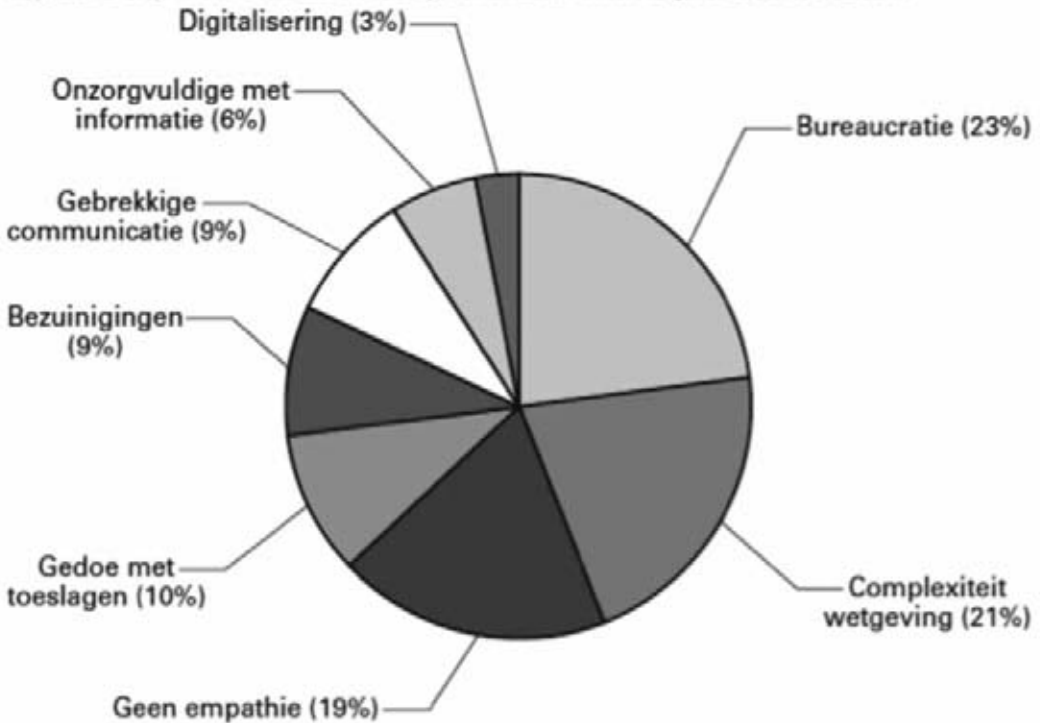


## 5 OORZAAK VAN DE KLACHTEN

Het jaarverslag over 2012, dat handelt over de complexiteit van de overheid, is mede gebaseerd op een onderzoek bij ruim 2000 intermediairs, deskundigen die al dan niet beroepsmatig burgers in hun problemen met de overheid bijstaan (advocaten, Juridisch Loket, sociaal raadslieden,

Humanitas, etc.). Aan hen is primair gevraagd wat de aard van de problemen is waar burgers tegenaan lopen. Bij de oorzaken van de problemen van burgers staat bovenaan een slecht werkende bureaucratie (met onvoldoende deskundigheid en slechte bereikbaarheid) (23%).

**Figuur 2 Top acht oorzaken van problemen van burgers met overheid**



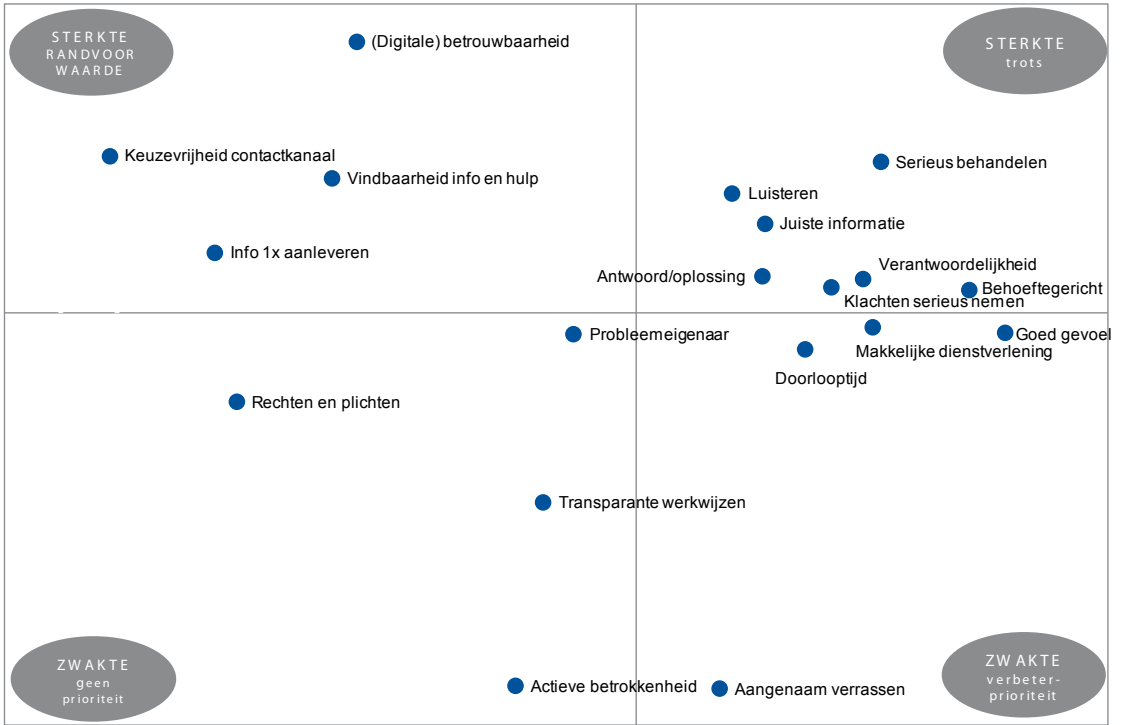
De bezuinigingen van de overheid hebben volgens deze professionals ook veel invloed op de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Als gevolg van de bezuinigingen is die kwaliteit drastisch afgenomen (77%), terwijl een minderheid de dienstverlening gelijk gebleven vindt (19%). In het algemeen vinden de professionals de kwaliteit van de dienstverlening ook los van de bezuinigingen

afgenomen (69%), een deel vindt dat de dienstverlening is gelijk gebleven (27%) en een kleine minderheid zegt dat deze is toegenomen (13%).

## 6 WAT ZIJN VERBETERPUNTEN?

Het TNS Nipo onderzoek 2013 bevat een waardevolle analyse van waar het burgers om gaat bij overheidsdienstverlening.

1 | Prioriteitenmatrix: kwaliteitsnormen 2013



In de prioriteitenmatrix staan rechtsboven onderwerpen die burgers erg belangrijk vinden en tegelijkertijd hoog waarderen. Linksonder staan onderwerpen die burgers minder belangrijk vinden en die ook weinig invloed hebben op hun waardering voor de overheid. Rechtsboven gaat het om onderwerpen als serieus behandelen,

luisteren, juist informeren, dat de overheid zich verantwoordelijk voelt voor de oplossing van het probleem en uiteindelijk klachten serieus neemt. Deze onderwerpen houden een stevige bevestiging in van de uitgangspunten van de Nationale ombudsman zoals besproken in paragraaf 2. Verbeterpunten uit het kwadrant rechtsonder zijn

onder meer doorlooptijd en ‘aangenaam verrassen’. De verbeterpunten zouden volgens mij een belangrijke rol moeten spelen bij het inrichten van de (keukentafel)gesprekken die in het kader van de WMO en de Zorgverzekeringswet plaatsvinden tussen cliënten en behandelend functionarissen.

De leden van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken – die overigens voor 80 procent meent dat burgers goed geholpen worden – gaven twee belangrijke verbeterpunten aan: toegankelijke formulieren en minder regels. Dit laatste punt correspondeert met de belangrijkste uitkomst van het onderzoek voor het jaarverslag 2012 over de complexiteit van de overheid.

### 7 DIGITALISERING VAN DE OVERHEID

De dienstverlening door de overheid wordt steeds meer digitaal. Uit het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2012 bleek al dat intermediairs digitalisering als afzonderlijk onderwerp niet vaak als probleem in de kwaliteit van de dienstverlening aanwijzen. Hoe zit dat met het brede publiek in zijn contacten met de overheid? In de eerste plaats blijkt een sterke groei van digitale dienstverlening. Het gebruik van e-mail steeg van 32 procent in 2010 naar 41 procent in 2013 en het gebruik van internet van 22 procent in 2010 naar 26 procent in 2013. Het gebruik van de brief daalde van 32 procent in 2008 via 29 procent in 2010 naar 23 procent in 2013. Bij de verschillende levensge-

beurtenissen uit het TNS Nipo-onderzoek vond in 52 procent van de gevallen ook digitaal contact plaats, en burgers zijn daar positief over. Een negatief oordeel over het digitale kanaal hangt samen met onduidelijke of onvolledige communicatie, het uitblijven van reacties en de onmogelijkheid om door te vragen.

Uit ons onderzoek bij 48.000 burgers via Tros Radar komt aanvullende informatie over de digitale dienstverlening voort. In de eerste plaats is het belangrijk dat de burger zelf voor het digitale kanaal kan kiezen. Hoewel de verspreiding van internet en bijvoorbeeld internetbankieren en -shoppen brede ingang heeft gevonden in ons land, blijkt dat een belangrijke groep burgers niet mee kan komen. Het opleidingsniveau blijkt daarbij niet doorslaggevend: ook een bepaalde categorie hoger opgeleiden heeft moeite met louter digitale communicatie. De mogelijkheid van persoonlijk contact en eventueel digitale interactie moet bij de verdere uitbouw van de digitale overheid voldoende ruimte krijgen.

Bij gebruik van de digitale kanalen speelt de behoorlijkheid een belangrijke rol: serieus behandelen, klachten serieus nemen, oplossingsgericht zijn en een redelijke doorlooptijd hanteren. Al met al kan de conclusie getrokken worden dat het verder digitaliseren van de overheidsdienstverlening voor een belangrijk deel aansluit bij de



---

behoefte van burgers, maar dat vooral het persoonlijk contact en de mogelijkheid van effectieve interactie essentieel zijn.

## 8 CONCLUSIE

Het goede nieuws is dat uit ons TNS Nipo-onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid er sinds 2009 enigszins op vooruit is gegaan. Dat betreft zowel de dienstverlening door concrete overheidsorganisaties als de samenwerking van overheidsorganisaties in ketens. Afzonderlijke overheidsorganisaties scoren nu gemiddeld een 7,1 tegenover eerder een 6,9. De keten van overheidsorganisaties scoort een 6,8 en daarmee beter dan in 2009. De overheid als geheel scoort onveranderd een 6,5.

Bij de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid kan het beste bijzondere aandacht geschonken worden aan de interface tussen overheid en burger: persoonlijk contact, mensen serieus nemen en met respect behandelen, op voet van gelijkwaardigheid en vanuit vertrouwen. Deze elementen van de interface van het prettige contact met de overheid sluiten volledig aan op de menselijke benadering van overheidsdienstverlening die ik als ombudsman voorsta, in plaats van de koude systeembenadering met haar bureaucratie, wetten en regels.

J.J.N. Westhoek MSc.

## 1 INLEIDING

In het regeerakkoord en de Hervormingsagenda Rijksdienst ('Dienstverlenend, slagvaardig en kostenbewust') wordt de ambitie uitgesproken om als overheid een stuk efficiënter en flexibeler te gaan werken. Daarbij moeten besparingen resulteren in betere 'dienstverlening aan burgers en bedrijven'<sup>1</sup>. Efficiency en kostenbesparing moeten vooral worden bereikt via digitalisering van de dienstverlening. 'In 2017 moet alle overheidsdienstverlening digitaal zijn.'<sup>2</sup>

Hoewel het kabinet rekent op verbetering van dienstverlening, vrezen uitvoeringsorganisaties (Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)) juist dat door besparingen de kwaliteit van de dienstverlening en de klanttevredenheid afnemen<sup>3</sup>. In deze bijdrage beschrijf ik de kwaliteit van dienstverlening aan de hand van klanttevredenheidsonderzoek van uitvoeringsorganisaties. Staat de kwaliteit van ambtelijke dienstverlening inderdaad onder druk vanwege de bezuinigingen en is dat te merken aan een afnemende tevredenheid?

---

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2013) *Hervormingsagenda Rijksdienst dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust*, 2.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>3</sup> *UWV Jaarverslag 2012*, 21., *SVB SUWI Jaarverslag 2012*, 12. *DUO Jaarbericht 2012*

## 2 DIENSTVERLENING EN HET METEN VAN KLANTTEVREDENHEID

Van goede dienstverlening bestaan verschillende definities. Een van de meest gangbare is het ombudsmodel van de Nationale ombudsman. Uitgangspunt is dat de overheid rechtmatig maar ook behoorlijk moet handelen<sup>4</sup>. Maar hoe is de kwaliteit van overheidsdienstverlening vast te stellen?

Klanttevredenheid is een traditionele maatstaf om de kwaliteit van dienstverlening te meten. Uitvoeringsorganisaties meten de klanttevredenheid daarom intensief. De meeste uitvoeringsorganisaties doen dat meerdere malen per jaar of zelfs continu. Naast de algemene klanttevredenheid meten sommige organisaties ook de tevredenheid met specifieke diensten, zoals de ICT-dienstverlening. Bij DUO heeft men via een ‘*dashboard realtime*’ inzicht in de klanttevredenheid<sup>5</sup>. Bij de SVB is men overgestapt van de toetsing van klanttevredenheid per contactvorm op de toetsing naar dienstverleningsketens. De gedachte is dat klanten niet slechts één schakel afnemen, maar een hele keten<sup>6</sup>.

Klanten waarderen de dienstverlening van de SVB met een 8,0. Toch vreest de SVB de gevolgen van de bezuinigingen te gaan merken in de rapportcijfers de komende jaren, ‘het risico op fouten neemt toe’. De taakstelling waar de SVB mee te maken heeft, zorgt ervoor dat de ‘grenzen van de kwaliteit van de dienstverlening worden opgezocht’, zo valt te lezen in het Sociaal Jaarverslag van de SVB<sup>7</sup>. Het UWV stapt ‘om de bezuinigingen te halen in toenemende mate over op digitale dienstverlening’. De ‘dwingendheid waarmee de overgang wordt ingezet’, maakt dat het UWV rekening houdt met een lagere klanttevredenheid.

### Burger best tevreden

Wanneer we kijken naar de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek in de periode 2010-2012 (zie tabel 1), valt op dat de burger ondanks de bezuinigingen behoorlijk tevreden is. Bij alle organisaties in het overzicht is de klanttevredenheid in de periode 2010-2012 minimaal gelijk gebleven of zelfs toegenomen. Ook bij het CBR schijnen de resultaten te zijn verbeterd nadat de dienst in 2010 onder verscherpt toezicht kwam te staan<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening, Nationale ombudsman, STAD 2013.

<sup>5</sup> DUO Jaarbericht 2012 (<http://www.duo.nl/jaarbericht/klanten.html>)

<sup>6</sup> ROB, *Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT* (2013), 12.

<sup>7</sup> SVB SUWI Jaarverslag 2012, 4.

<sup>8</sup> Minister Schultz van Haegen, *Voortgang CBR*, 13 mei 2013, *CBR plukt vruchten van cultuurverandering*, PM special Informele Aanpak september 2013, 11.

Tabel 1. Cijfers klanttevredenheid	2010	2011	2012 <sup>9</sup>
Belastingdienst	6,5	6,5	6,6
UWV	U:7,1 W: 6,0	U:7,0 W:6,3	U:7,0 W:6,3
Kadaster	n.b.	n.b.	7,2
DUO	6,9	7,0	7,0
CBR	5,7	n.b.	n.b.
RDW	7,3	n.b.	n.b.
SVB	7,8	7,8	8,0
Dienst Regelingen	6,8	6,3	6,3
Dienst Landelijk Gebied	n.b.	n.b.	7,0
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	n.b.	8,1	8,3
Gemeenten	B:7,7 T:7,5 D:7,1	B:7,8 T:7,5 D:6,9	B:7,8 T: 7,4 D:7,1
Agentschap NL	7,3	7,5	7,5

\* NB: cijfers niet bekend, Kadaster (geen klantonderzoek uitgevoerd in 2010 en 2011), Dienst Landelijk Gebied (geen klantonderzoek uitgevoerd in 2010 en 2011), CBG (voert doorlopend klantonderzoek uit sinds 2011), CBR, RDW (hebben geen gegevens aangeleverd na telefonisch verzoek)

\*UWV: U: uitkeringsgerechtigden en W: werkgevers.

\*Gemeenten: cijfers voor B: balie, T: telefoon, D: digitale dienstverlening

Er zijn echter een paar kanttekeningen te plaatsen bij de positieve resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken. Deze kanttekeningen zijn van belang voor de juiste interpretatie van de uitkomsten.

## 2 KANTTEKENINGEN BIJ KLANTTEVREDENHEIDSONDERZOEK

Ten eerste is klanttevredenheid niet de enige maatstaf om de kwaliteit van overheidsdienstverlening te meten. Daarnaast zegt klanttevreden-

heid niet veel over het vertrouwen van de burger in de overheid. Er bestaat vooralsnog geen bewijs voor de relatie tussen klanttevredenheid en vertrouwen in de overheid<sup>10</sup>.

Ten tweede is het palet aan overheidsdienstverlening divers. De soort dienst die wordt geleverd beïnvloedt de uitkomst van het tevredenheidsonderzoek. De overheid geeft paspoorten af, maar int ook belastingen. De slogan van de Belastingdienst ("Leuker kunnen we het niet maken") geldt

<sup>9</sup> Cijfers uit: DUO, Jaarbericht 2010-2012, Rijksjaarsverslag Financiën 2012, UWV Jaarverslag 2010-2012, Jaarverslag Kadaster 2012, CBR Jaarverslag 2010, SVB Jaarverslag 2010-2012, RDW Wettelijk Jaarverslag 2012, Resultaten doorlopend KTO CBG: [http://www.cbg-meb.nl/CBG/nl/over-,ons/actueel/Registratiehouder\\_waardeert\\_CBG\\_met\\_een\\_ruime\\_8/default.htm](http://www.cbg-meb.nl/CBG/nl/over-,ons/actueel/Registratiehouder_waardeert_CBG_met_een_ruime_8/default.htm), Fiscale monitor Belastingdienst 2010-2012 Voor CBG, Agentschap NL, DLG: Rijksjaarsverslag Ministerie van Economische zaken 2012, TNS-NIPO Benchmark Publiekszaken 2010-2012.

<sup>10</sup> ROB, Politieke sturing, 29.

voor een aantal overheidsdiensten, stelt Marcel Hoogwout in zijn onderzoek naar de klantgerichte overheid<sup>11</sup>.

De overheid heeft ook op het gebied van dienstverlening te maken met verschillende belangen. De burger heeft soms behoefte aan maatwerk, terwijl de overheid dienstverlening het liefst zo efficiënt en goedkoop mogelijk inricht. Deze belangen zijn goed verenigbaar, maar soms botsen ze. De overheid moet zorgen voor een goede balans. Hoogwout meent dat de waardering voor overheidsdienstverlening daarom meestal ergens zal schommelen tussen de 7,0 en 7,5. Scores over klanttevredenheid zijn over het algemeen niet heel hoog, maar wel redelijk constant<sup>12</sup>.

Ten derde hanteren organisaties diverse methoden voor het onderzoeken van de klanttevredenheid. Sommige organisaties doen continu onderzoek, andere verrichten één keer in de twee jaar onderzoek. Er lijkt geen sprake van een uniforme aanpak. De resultaten van organisaties en specifieke diensten zijn daardoor lastig met elkaar te vergelijken of op te tellen<sup>13</sup>.

### 3 CONCLUSIE

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat de burger, ondanks bezuinigingen, in de periode 2010-2013 niet minder tevreden is geworden over de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties.

Klanttevredenheid is slechts één indicator voor de kwaliteit van dienstverlening. Op basis van de klanttevredenheidscijfers kan niet worden geconcludeerd dat de kwaliteit van dienstverlening onder druk staat. Als de kwaliteit van dienstverlening al afneemt, is het nog maar de vraag of zich dat vertaalt in lagere cijfers voor klanttevredenheid.

Klanttevredenheid is maar één van de aspecten van kwaliteit. Het zou te wensen zijn dat er meer systematisch overzicht van de kwaliteit van de overheid en haar onderdelen zou zijn.

<sup>11</sup> Hoogwout, M. (2010), *De rationaliteit van de klantgerichte overheid, Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*, 57.

<sup>12</sup> Hoogwout, M. (2011) *Klantonderzoek door overheden: wat te meten?* <http://www.hoogwoutkennistransfer.nl/?p=649> ROB, *Politieke sturing*, 36.

<sup>13</sup> Hoogwout (2011) *Klantonderzoek door overheden*.



# 7 Integriteit

*Drs. A. Hoekstra*

*A.F. Belling*

## **1 INLEIDING**

De bouwsector, de banken, de wetenschap, woningbouwcorporaties, het bedrijfsleven, de sport, charitatieve instellingen, de gezondheidszorg, het notariaat en de rechterlijke macht zijn voorbeelden van sectoren en beroepsgroepen die recentelijk in opspraak zijn gekomen door integriteitskwesties. Naast verkwisting, die vaak met niet-integer handelen gepaard gaat, kunnen integriteitsschendingen ook ernstige gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening, evenals voor het aanzien en de legitimiteit van de gehele branche waartoe de in opspraak geraakte organisatie behoort.

Dit geldt ook voor het openbaar bestuur. Ook daar spelen met enige regelmaat integriteitskwesties. Vertrouwen in de overheid is cruciaal en daarom is integriteit de kernkwaliteit voor goed bestuur en een essentiële voorwaarde voor een goed functionerend ambtelijk apparaat.

Maar hoe staat het eigenlijk met de ambtelijke integriteit, hoe beleven ambtenaren het ethische klimaat, hoe adequaat functioneert het systeem voor het omgaan met vermoedens van integriteitsschendingen. Anders geformuleerd; welke maatregelen zijn er binnen het openbaar bestuur genomen om misbruik te voorkomen en integer handelen te stimuleren en hoe heeft dit zich ontwikkeld?

Op basis van de meest actuele onderzoeken op dit vakgebied geven we een beeld van de huidige



stand van zaken van de integriteit van de ambtelijke dienst en het daarop gevoerde beleid.

## 2 STAND VAN ZAKEN INTEGRITEITSBELEID

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het bovensectorale integriteitssysteem en -beleid. Vanuit die verantwoordelijkheid wordt tevens de

implementatie van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur periodiek geëvalueerd. Ook in 2012 is geïnventariseerd in hoeverre de ambtelijke organisatie voldoet aan de formele integriteitsregels en -normen<sup>1</sup>. Tabel 1 geeft de resultaten weer van een enquête die is gehouden onder de secretarissen (hoogste ambtenaren) van de sectoren gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk<sup>2</sup>.

Tabel 1

Type	Wetten en normen uitgewerkt naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
<b>Wet + Norm</b>	<b>Integriteitsbeleid</b>	
	Integriteitsbeleid schriftelijk vastgelegd	98%
	Actualisatie integriteitsbeleid in 2010/2011	44%
<b>Wet + Norm</b>	<b>Gedragscode</b>	
	Gedragscode aanwezig	97%
	Actualisatie gedragscode in 2010/2011	33%
<b>Wet</b>	<b>Afleggen eed of belofte</b>	
	Afleggen eed of belofte	95%
<b>Wet</b>	<b>Integriteit onderdeel van personeelsbeleid</b>	
	Integriteit in onderdelen van het personeelsbeleid betrokken	98%-100%
	Integriteit onderdeel functionerings-/beoordelingsgesprekken	91%
	Integriteit onderdeel management-, afdelings- of werkoverleg	82%
<b>Wet</b>	<b>Scholing en vorming</b>	
	Scholing en training zijn onderdeel van personeelsbeleid	54%
<b>Wet + Norm</b>	<b>Procedure bij melding misstanden</b>	
	Procedure voor melding van misstanden aanwezig	97%
	Toegang tot onafhankelijke instantie	63%

<sup>1</sup> BIOS (2012), Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, Integriteitsbeleid en -beleving.

<sup>2</sup> De totale doelgroep bestaat uit 464 (hoogst) ambtelijk leidinggevenden. Het betreft de secretarissen-generaal, gemeentesecretarissen, provinciesecretarissen en de secretarissen-directeur van respectievelijk de sector rijk, gemeenten, provincies en de waterschappen. Hoewel de respons van 39 procent onvoldoende is om de uitkomsten statisch te kunnen generaliseren naar de gehele populatie, biedt deze wel een voldoende indicatie van het beeld onder secretarissen.

# AMBTELIJKE INTEGRITEIT; TUSSEN ZWARTKIJKERIJ EN ZELFGENOEGZAAMHEID

Type	Wetten en normen uitgewerkt naar enquêtevragen	% dat toepast in 2012
	Vertrouwenspersoon/aanspreekpunt integriteit	92%
<b>Norm</b>	<b>Procedure bij onderzoek naar misstanden/integriteitsinbreuken</b>	
	Vastgestelde procedure voor onderzoek misstanden/integriteitsinbreuken	60%
<b>Wet + Norm</b>	<b>Nevenwerkzaamheden</b>	
	Regeling voor melden nevenwerkzaamheden	98%
	Overzicht nevenwerkzaamheden	70%
	Regeling verplichte openbaarmaking	59%
<b>Norm</b>	<b>Kwetsbare functies, handelingen en processen</b>	
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen	43%
	Onderzoek kwetsbare functies, handelingen en processen in 2010/2011	27%
	Op andere manieren bewaking/evaluatie integriteitsbeleid in 2010/2011	54%
	Overzicht van kwetsbare functies	28%
	Functiescheiding	83%
<b>Wet + Norm</b>	<b>Melding financiële belangen</b>	
	Regeling voor melding financiële belangen	49%

Uit de tabel komt een gemengd beeld naar voren. Enerzijds is aan een aantal verplichtingen inmiddels zeer goed opvolging gegeven. Zo beschikt bijvoorbeeld – volgens de topambtenaren – vrijwel elke organisatie over een integriteitsbeleid en gedragscode, wordt de ambtseed vrijwel overal afgenomen, maakt integriteit deel uit van het personeelsbeleid en zijn er procedures voor het melden van misstanden en nevenwerkzaamheden. Anderzijds blijkt echter ook dat het integriteitsbeleid en de gedragscode bij een aanzienlijk deel

van de organisaties in de afgelopen jaren niet zijn geactualiseerd<sup>3</sup>, dat de scholing en vorming op integriteitsgebied achterblijft, dat sommige regelingen en procedures nog zwak ontwikkeld zijn en dat vooral activiteiten gericht op handhaving en het in kaart brengen van kwetsbare functies, handelingen en procedures onder de maat zijn.

Om de uitkomsten goed te kunnen interpreteren, dienen een aantal zaken in ogenschouw genomen te worden. In de eerste plaats zijn deze cijfers tot

<sup>3</sup> Meer dan de helft van de organisaties heeft het integriteitsbeleid (56%) en de gedragscode (66%) in de afgelopen drie jaar niet geactualiseerd. Hoewel het beleid en de code niet constant aangepast hoeven te worden, lijkt dit – mede met het oog op ontwikkelingen als Het Nieuwe Werken en het gebruik van social media, waar evidente integriteitsvraagstukken mee gemoeid zijn – aan de lage kant te zijn.

stand zijn gekomen op basis van een zelfevaluatie van de sectoren, waardoor de werkelijke scores eerder lager dan hoger uitvallen. In de tweede plaats zeggen deze cijfers nog weinig over de kwaliteit van de getroffen maatregelen, omdat alleen is gevraagd naar de aanwezigheid ervan. Illustratief voor beide punten is een onderzoek dat onlangs is verricht naar de schriftelijke vastlegging van het integriteitsbeleid (Hoekstra, Makina en Talsma, 2013)<sup>4</sup>. Op basis van een analyse van opgevraagde documenten blijkt dat veel minder organisaties over een goed uitgewerkt en formeel vastgelegd integriteitsbeleidsplan beschikken dan uit de zelfevaluatie naar voren komt. In de derde plaats dienen we ons te realiseren dat de getoetste regels en normen niet van recente aard of nieuw zijn, maar al dateren vanaf 2006. Dat betekent dat organisaties ruim de tijd hebben gehad om de maatregelen te kunnen implementeren.

### 3 STAND VAN ZAKEN INTEGRITEITSBELEVING

Een belangrijke verdieping van onderzoek uit 2012 ten opzichte van de twee eerdere onderzoeken (BZK 2004 en 2008)<sup>5,6</sup> is dat er dit keer ook stellingen over de beleving van het ethische beleid en klimaat van de organisatie zijn voorgelegd aan een groot aantal ambtenaren. Tabel 2 geeft de resultaten weer.

Tabel 2

Type	Clusters	Totaal
'Hard controls'	Gedragregels	74%
	Procedures omtrent het omgaan met schendingen	36%
'Soft controls'	Voorbeeldfunctie management	39%
	Waarden en normen	65%
	Samenwerking	78%
	Eerlijke behandeling	57%
'General controls'	Integriteitsbeleid	47%
Overig	Niet naleven regels	39%
	Moreel bewustzijn	66%
	Integere werkhouding	88%

Ook deze tabel geeft een gemengd beeld te zien. Driekwart van de ondervraagden (74%) geeft aan bekend te zijn met het bestaan van diverse regelingen op het gebied van integriteit (bijvoorbeeld ten aanzien van nevenfuncties, geschenken en declaraties). Bijna vier op de vijf van de ondervraagden (78%) is tevreden met de samenwerking op de werkvloer en volgens negen van de tien ondervraagden (88%) hebben hun collega's een integere werkhouding.

Tegelijkertijd geeft slechts een op de drie (36%) aan bekend te zijn met de procedures ten aanzien van het omgaan met vermoedens van misstanden

<sup>4</sup> BIOS (2013), 'Integriteit verankeren, Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector'.

<sup>5</sup> BZK (2004), Inventarisatie integriteitsbeleid Openbaar Bestuur en Politie 2004, Eindrapport, Research voor Beleid.

<sup>6</sup> BZK (2008), Inventarisatie integriteitsbeleid Openbaar Bestuur en Politie 2008.

en constateren twee op de vijf medewerkers (39%) dat integriteitsregels (bijvoorbeeld ten aanzien van het aannemen van geschenken of uitnodigingen en de omgang met vertrouwelijke informatie) weleens niet worden nageleefd. Zeer opvallend is in dit verband ook dat het management volgens de medewerkers in veel mindere mate een voorbeeldrol vervult (37%) dan dat dit volgens de ambtelijke leiding zelf het geval is (92%). Overall is minder van de helft van de medewerkers (47%) tevreden en bekend met het integriteitsbeleid. In de literatuur is dit verschijnsel bekend als het *'it's lovely at the top'*-fenomeen. Daarmee wordt bedoeld dat de ambtelijke top en managers vaak een rooskleuriger beeld hebben van de opzet en werking van het integriteitsbeleid en van hun eigen voorbeeldrol dan de rest van de organisatie. Managers kijken niet zelden door een roze bril naar de eigen organisatie, waarbij ze geneigd zijn om hun eigen functioneren en het beleid waar zij verantwoordelijk voor zijn al snel over te waarderen en risico's te onderschatten.

## 4 STAND VAN ZAKEN MELDINGSBEREIDHEID

Handhaving, als zijnde het adequaat optreden tegen schendingen, is een essentieel onderdeel van het integriteitsbeleid. De geloofwaardigheid van het beleid staat of valt daarmee. Dat vergt van de ambtenaren dat zij bereid zijn om de werkgever te informeren over zaken die in strijd zijn met de

wet of schadelijk voor het functioneren van de organisatie of voor het maatschappelijke belang. De werkgever dient op zijn beurt te zorgen voor een klimaat waarin werknemers zich veilig voelen om misstanden aan de orde te stellen en voor procedures die daarin voorzien. Daarom zijn vanaf mei 2003 dergelijke meldprocedures verplicht gesteld.

Uit Tabel 1 blijkt dat volgens de respondenten nagenoeg alle organisaties beschikken over een dergelijk procedure (97%), evenals over een vertrouwenspersoon (92%). Tegelijkertijd geeft slechts 36 procent van de geënquêteerde ambtenaren aan op de hoogte te zijn van die procedure.

Uit een specifiek onderzoek naar het functioneren van interne meldprocedures en -systemen binnen de overheid (VU, 2013)<sup>7</sup> blijkt overigens dat veel ambtenaren vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Het gaat om meer dan een kwart van de 7.315 onderzochte ambtenaren. Dat is een fors aantal. Een grote meerderheid heeft dit ook op enigerlei wijze intern aan de orde gesteld. Dit illustreert de meldingsbereidheid van de Nederlandse ambtenaar.

Zorgwekkend is echter dat de helft van de melders ontevreden is over de afhandeling van de melding. De melding heeft in hun beleving weinig of geen merkbaar effect gehad, zij voelen zich niet serieus genomen en ook de terugkoppeling en voortgang

<sup>7</sup> VU (2013), Een luisterend oor, Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, Rapport, in opdracht van BIOS & BZK.

van het proces ervaren zij als gebrekkig. Dit roept meteen de vraag op of melders, op grond van deze negatieve ervaringen, ook in de toekomst nog geneigd zullen zijn om hun nek uit te steken en integriteitsinbreuken aan de orde te stellen. Opmerkelijk is dat slechts 5 procent van de ondervraagde ambtenaren zich tot een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) heeft gewend, terwijl deze functionaris daar toch speciaal voor is aangesteld. Slechte interne zichtbaarheid en bekendheid blijken het grootste probleem van de VPI te zijn. Ook valt op dat weinigen gebruikmaken van externe meldmogelijkheden. Al met al komt hiermee ook uit deze cijfers wederom een gemengd beeld naar voren.

## 5 ONTWIKKELINGEN

Vergelijkingen met eerdere onderzoeken wijzen uit dat de *integriteitsbeleving* tussen 2006 en 2012 vrijwel gelijk is gebleven. Het *integriteitsbeleid* heeft zich vooral tussen 2004 en 2007 in positieve zin ontwikkeld. Daarna is er sprake van stabilisatie en is op enkele punten een teruggang waarneembaar. Deze resultaten komen overeen met een kwalitatieve meta-analyse van de ontwikkelingen van het Nederlandse integriteitsbeleid gedurende de afgelopen twee decennia (Hoekstra en Kaptein, 2011)<sup>8</sup>. Hieruit blijkt dat het ministerie van BZK het integriteitsbeleid vooral gedurende de periode 2003-2007 een forse impuls heeft gegeven.

In de periode daarna namen beleidsmatige *'incentives'* af. Frequente ministerswisselingen,

afname van de beleidscapaciteit in verband met de bezuinigingen, de opkomst van andere thema's, zoals 'Veilige Publieke Taak' en 'Harmonisering van de Ambtelijke Status', zijn daar mogelijk debet aan. Deze verminderde beleidsinspanning werd mogelijk mede ingegeven vanuit de vooronderstelling dat het integriteitsbeleid (nagenoeg) klaar zou zijn.

Vanaf 2012 zien we dat het ministerie van BZK zich lijkt te heroriënteren op zijn rol als systeemverantwoordelijke voor het integriteitsbeleid. Zo wordt onder meer getracht om de koepelorganisaties zich meer verantwoordelijk te laten voelen voor de implementatie van het beleid. Ook wordt sindsdien nagedacht over het herordenen van de 'integriteitsbureaucratie'. Er lijkt sprake van een proliferatie en fragmentatie van externe meld-, advies- en onderzoeksinstituten. Meest recentelijk is daar een website ([www.publeaks.nl](http://www.publeaks.nl)) aan toegevoegd om anoniem en beschermd documenten te lekken naar de media. Deze wildgroei roept de vraag op hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden en hoe de coördinatie daartussen verbeterd kan worden. Mede daarom gaan er nu stemmen op om te komen tot één centraal integriteitsinstituut, waarin al die verschillende elementen op een meer efficiënte en effectieve wijze gebundeld kunnen worden<sup>9</sup>. Een centraal loket draagt mede bij aan de duidelijkheid en toegankelijkheid voor potentiële toekomstige

<sup>8</sup> Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2011), Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen, Bestuurswetenschappen nr. 4 2011.

<sup>9</sup> Leo Huberts, Gjalte de Graaf en Peter Tak. 2013. 'Klokkenluidershuis, het zoveelste integriteitsclubje'. NRC, 21 oktober 2013, P.16.

melders. Dit lijkt een goede zet aangezien uit het VU-onderzoek blijkt dat er bij ambtenaren die vermoedens hebben van een misstand, kennelijk grote aarzelingen bestaan om hulp te zoeken buiten de eigen organisatie.

## 6 CONCLUSIE

De voorgaande analyse aangaande de stand van zaken van het beleid, de beleving en het functioneren van het meldsysteem levert een ambigue beeld op. Dat maakt het moeilijk om aan te geven of het glas halfvol, of eerder nog halfleeg is. Zijn we tevreden met de vorderingen die zijn gemaakt of toch nog bezorgd ten aanzien van de terreinen die achterblijven? Wellicht ligt de waarheid dichtbij het midden en is er net zo min reden voor zwartkijkerij als voor zelfgenoegzaamheid. De diverse onderzoeken tonen aan dat er ruimte bestaat om de implementatie van het integriteitsbeleid nog te verbeteren. Individuele organisaties zijn daar primair zelf voor verantwoordelijk, waarbij ondersteuning door de koepelorganisaties helpt. Een gezamenlijke intentieverklaring van de koepelvoorzitters naar aanleiding van het verschijnen van het onderzoek van BIOS (2012) draagt hieraan bij<sup>10</sup>. Dat laat onverlet dat ook de minister van BZK hier een belangrijke rol in blijft spelen. Hierbij kan vooral gedacht worden aan het onder de aandacht blijven brengen, stimuleren en toezichhouden op (de implementatie van) het integriteitsbeleid. Een dergelijke actieve rol van de minister en zijn

departement zal de aandacht in het veld voor het thema integriteit ten goede komen. Maar het omgekeerde geldt hoogstwaarschijnlijk ook!

---

<sup>10</sup> [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/I-monitor/Bestuurlijk\\_State-ment\\_Monitor\\_Integriteit\\_Getekend.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/I-monitor/Bestuurlijk_State-ment_Monitor_Integriteit_Getekend.pdf)







# 8 Leiderschap

Prof. mr. R. Bekker

## 1 INLEIDING

De overheid kent politieke en ambtelijke leiders. De laatsten werken vanzelfsprekend onder de politieke verantwoordelijkheid van de eersten, maar hebben ook een eigen verantwoordelijkheid voor het management van de onder hen ressorterende organisatie-eenheid. Dat kan een ministerie of gemeente zijn, maar ook een dienst, directie of afdeling. Of een al dan niet voor beperkte tijd opgerichte eenheid of project. Er zijn veel van die eenheden en dus ook veel leidinggevende ambtenaren. Hier beperken wij ons tot de hoogste ambtelijke leiders bij de rijksoverheid, te weten de SG's en DG's<sup>1</sup>. Hun kenmerk is dat ze allen een algemene verantwoordelijkheid hebben en ook allen bij uitstek het verbindingspunt zijn tussen ambtelijke dienst en het politieke systeem. Dat laatste heeft veel betekenis voor hun functioneren en hun competenties. Soms wordt voor hun functioneren op dat vlak de veelzeggende aanduiding 'spagaat' gebruikt, om aan te geven hoe lastig het is om de juiste balans te vinden tussen de beide systemen.

## 2 DE KWALITEIT VAN DE AMBTELIJKE TOP

Hoe goed is het ambtelijke topmanagement? In het algemeen functioneren de Nederlandse ambtelijke eenheden heel behoorlijk. Politici en burgers zijn gemiddeld genomen tevreden over de ondersteuning en dienstverlening. Ook uit tevre-

---

<sup>1</sup> In dezelfde categorie kunnen ook worden geplaatst de gemeentesecretarissen van de grootste gemeenten en de chefs van de grote ZBO's.

denheidsonderzoeken onder het personeel blijkt dat de medewerkers overwegend redelijk tevreden zijn. Dat doet vermoeden dat hun leidinggevers adequaat functioneren. Dat is natuurlijk niet over de hele linie het geval. Regelmatig komen incidenten naar voren: ministers of staatssecretarissen die ontevreden zijn over hun ambtelijke diensten, klachten van de burgers die gehoor krijgen bij de Nationale Ombudsman, mislukte projecten of gebrekkige efficiency in de uitvoering, nalatigheid van inspecties – er is een behoorlijke verzameling te maken van het disfunctioneren van ambtelijke diensten en dus ook van tekortschietende leidinggevers. Maar bedacht moet worden dat dergelijke ‘affaires’ vaak onevenredig veel aandacht krijgen en ten onrechte de indruk van een grootschalig falen wekken. Het feit dat het afgeven op ambtelijke diensten zowel bij burgers als bij politici nogal populair is, versterkt dit ook. Kijken we preciezer naar het aantal falende dienstonderdelen, dan blijkt dat het merendeel van de overheidsdiensten adequaat functioneert.

Wat wel opvalt, is dat het beoordelen van de managementkwaliteit van een ambtelijke leidinggevende niet zo gemakkelijk is. Dat heeft allereerst te maken met de soms lastige meetbaarheid van het werk van zijn of haar eenheid. Maar ook daar waar wel sprake is van meetbaarheid, wordt dat toch vaak achterwege gelaten, zoals evenmin op grote schaal sprake is van verifieerbare prestatie-

afspraken tussen bijvoorbeeld de politieke leiding en de ambtelijke top. In het verlengde hiervan zijn ook de eisen die gesteld worden aan het ambtelijke (top-)management vaak niet erg duidelijk of goed gespecificeerd.

### **3 HET ZOEKPROFIEL VAN AMBTELIJKE LEIDERS**

Om nader inzicht te krijgen in het soort ambtelijke leiders dat gezocht wordt, is een korte analyse gemaakt van de vacatureteksten voor de in 2013 verschenen vacatures voor SG'en DG's. Die geven in ieder geval in formele zin een beeld van de eisen die aan die topfunctionarissen worden gesteld.

Prelabelle opmerking naar aanleiding van deze vacaturemeldingen: de teksten zijn wel heel erg algemeen, wat natuurlijk het voordeel heeft dat de beoordelende instantie (de minister in kwestie) de ruimte heeft om in concreto zijn eigen accenten te plaatsen. Bovendien zijn het vaak niet erg riskante eisen: betrokkene moet aardig en open zijn, leidinggevende ervaring het liefst bij de overheid hebben, besluitvaardig zijn, goed kunnen omgaan met medewerkers en vooral beschikken over ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’ (waarover hieronder meer). Bij de analyse van de vacaturemeldingen is vooral gekeken naar de nuances en onderlinge verschillen, alsmede naar de zaken die niet worden vereist maar wel voor leiders relevant zijn.

Allereerst de SG's. Het ging daarbij in 2013 om drie vacatures: SG EZ, SG Financiën en SG VWS. Het valt op dat de vacatureteksten, als het bijvoorbeeld gaat om de gewenste stijl van leidinggeven en de vereiste kennis en ervaring, niet helemaal op elkaar aansluiten. De verschillen zijn niet zo groot, maar de vraag rijst toch waarom de SG van Financiën een coachende stijl van leidinggeven moet hebben; de SG van VWS zich moet richten op de drie VWS-leiderschapsaccenten en moet sturen op strategie, samenhang en hoofdlijnen; en de SG van EZ de juiste balans moet vinden tussen sturen en delegeren, maar wel weer in afwijking van de beide anderen 'helder en tactvol' moet kunnen communiceren. Bij de laatste vacature staat ook expliciet dat de desbetreffende SG 'integer/transparant' moet zijn, wat bij de andere twee SG's geen vereiste is. (Terzijde: wat dit begrip nu precies betekent, is niet erg duidelijk. Transparant suggereert dat de betrokkene 'doorzichtig', een open boek moet zijn, wat meestal toch niet gezien wordt als een essentiële leiderschapskwaliteit.)

Het meest opvallende bij deze SG-vacatures is de sterke nadruk in de vacature van de SG van EZ op zijn rol als econoom, die gezaghebbend de economische visie van het kabinet vertolkt. Hij 'heeft een belangrijke stem in het debat over economie en concurrentievermogen'. Dat suggereert dat hij dus geacht wordt veel tijd te besteden aan externe communicatie en daarbij ook de politiek

bepaalde economische visie uitdraagt. Het is een merkwaardig onderdeel van de vacaturetekst, die eigenlijk meer past bij het profiel van een minister of staatssecretaris dan van een topambtenaar.

Als SG van Financiën is inmiddels benoemd Manon Leijten, die DG ABD was en dat opvallend kort heeft gedaan. Net zoals haar voorganger Richard van Zwol ook kort in functie is geweest, en nu is verhuisd naar BZK. Bij EZ is benoemd Maarten Camps, die DG Werk bij SZW was. Als SG van VWS is benoemd Leon van Halder, die DG Curatieve Zorg was bij dat departement. In die vacaturemelding stond al dat er een kandidaat beschikbaar was, wat ook verklaart waarom de periode tussen het openstellen van de functie en de benoeming heel kort was. Het gaf bovendien de mogelijkheid om bij het profiel al met een schuin oog te kijken naar de beschikbare kandidaat.

Op DG-niveau is gekeken naar zes vacatures die zich in 2013 voordeden: DG Politie, DG ABD, DG Rijksbegroting, DG Werk, DG Langdurige Zorg en DG Curatieve Zorg.

Bij de DG Politie valt op als eis dat hij 'het vertrouwen heeft van de relevante bestuurlijke en ambtelijke omgeving'. Dat is een merkwaardige eis, die eigenlijk suggereert dat het een insider moet zijn. Dat wordt ook bevestigd door de eis dat hij bij voorkeur 'ervaring in het veiligheids-

en justitiële domein' moet hebben. Ook de eis van inhoudelijke kennis is opvallend, zij het in balans met 'bestuurlijk acteren', hetgeen kennelijk als tegengesteld aan inhoudelijke kennis wordt gezien. Interessant is dat het een van de weinige vacatureteksten is waar onderhandelingsvaardigheid vereist is. Benoemd is Sandor Gaastra, die al directeur bij het Directoraat-Generaal Politie was. Geen verrassing.

De DG ABD is een enigszins bijzondere functie, omdat de betrokkene een relatief onafhankelijke, alle ministerie bestrijkende verantwoordelijkheid heeft. Opvallend is dat in de vacaturemelding de functie niettemin beschreven wordt als een 'normaal' DG-schap binnen BZK, die ook gewoon – en dus hiërarchisch onder de SG – lid is van de Bestuursraad van dat ministerie. Dat werpt de vraag op hoe onafhankelijk de functie is. De vereiste stijl van leidinggeven ('die zich kenmerkt door zakelijkheid op het resultaat en empathie in de relatie met mensen, om daarmee de professionaliteit en transparantie van processen te kunnen waarborgen') is te algemeen om enige selectiviteit tot gevolg te kunnen hebben. Bij de overige vereisten valt op dat ook hier inhoudelijke kennis wordt vereist, zij het nog wel heel voorzichtig: 'ervaring en/of affiniteit (*whatever that may be*) met HRM-gerelateerde vraagstukken (waarom niet gewoon HRM? Alles is wel gerelateerd aan HRM).

De DG Rijksbegroting moet een 'toegankelijke persoonlijkheid' zijn, die samenwerking op alle niveaus tot stand kan brengen. Vooral dat eerste zal niet iedereen in zijn herinnering hebben bij DG's Rijksbegroting uit het verleden. Een te grote toegankelijkheid op deze functie ligt ook niet voor de hand. Merkwaardig is dat juist bij deze functie de onderhandelingsvaardigheid niet wordt genoemd, terwijl die daar essentieel is. Ook opvallend is dat van betrokkene niet een grote deskundigheid op het terrein van de openbare financiën wordt gevraagd; 'affiniteit met het financieel-economische werkveld' is voldoende. Affiniteit is wel een heel erg lichte vorm van kennis en deskundigheid op een bepaald terrein. Het veelvuldige gebruik van het begrip 'affiniteit' in de vacaturemeldingen komt waarschijnlijk voort uit de wens alle opties open te houden en ook iemand te kunnen benoemen die helemaal geen verstand van zaken heeft. Affiniteit is wat dat betreft altijd wel aanwezig te achten. Benoemd is Hanneke Schuiling, die als controller bij Defensie en daarvoor als directeur bij SZW al veel ervaring had op het vlak van de begroting.

DG Werk. Opvallend is dat in de vacaturemelding een sterk accent ligt op het kunnen omgaan met politiek-bestuurlijke verhoudingen. Betrokkene moet verstand hebben van geld en (wederom) 'affiniteit' hebben met de beleidsgebieden. Men zoekt een ervaren Haagse beleidsambtenaar,

die liefst al DG elders is geweest. Dat is het ook geworden: Marcelis Boereboom, DG Langdurige Zorg bij VWS.

DG Langdurige Zorg en DG Curatieve Zorg zijn twee vacatures op het waarschijnlijk anno 2013 lastigste beleidsterrein van de rijksoverheid, de zorg. Het zijn nagenoeg gelijklopende vacaturemeldingen. Opvallend is dat bij beide niet als vereiste wordt genoemd 'onderhandelingsvaardigheid', terwijl onderhandelen toch de hoofdmoot van hun werk is. De vacaturetekst voor de DG Politie is wat dat betreft toch een uitzondering, terwijl goed kunnen onderhandelen voor topambtenaren een essentiële kwaliteit is. Helaas ook bij deze vacaturemelding weer de eis van 'affiniteit met de zorg', een eis die een 100 procent doorlaatbaarheid heeft en dus niet werkt als filter. Opmerkelijk is wel dat in beide gevallen 'kennis van het zorgveld' als een pre wordt genoemd. Dat is nieuw ten opzichte van vroegere profielen, waarin juist kennis van de inhoud niet zo expliciet werd genoemd en meer de nadruk lag op algemene managementvaardigheid. Nieuw is bovendien dat er voor deze twee vacatures extra eisen worden opgevoerd: ervaring bij minimaal twee departementen, ervaring in minimaal twee van de werkgebieden staf, beleid, uitvoering toezicht, internationale ervaring en ervaring buiten de overheid. Het is voor het eerst dat deze eisen zo expliciet worden genoemd. Interessant om

eens te zien in welke mate die bij de uiteindelijke afweging zullen blijven gelden.

## 4 CONCLUSIE: GAAN WE NAAR EEN ANDER TYPE AMBTELIJKE LEIDERS?

Kijken we naar de vacaturemeldingen, dan zien we een zekere ontwikkeling, waarbij opvalt dat de laatste vacatures aanzienlijk beter zijn geformuleerd dan de eerste. Met name de SG-vacatures doen nogal rommelig aan. Het zou wenselijk zijn om een strakkere lijn aan te brengen in de teksten, zodat ze ook beter vergelijkbaar worden. Opvallend is bovendien dat ze nogal wat vage termen bevatten waar je alle kanten mee op kunt. Vooral het veelvuldige gebruik van het woord 'affiniteit' is storend. Er ligt een zwaar accent op het hebben van een goed gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, politiek-bestuurlijke sensitiviteit en dergelijke.

Voor het overige wordt gezocht naar mensen die grote complexe organisaties kunnen leiden, met daarbij een sterk accent op teambuilding, coaching, sociale vaardigheid en netwerken. Aardige mensen, en geen bullebakken, 'Draufgängers', mannetjesputters, stevige onderhandelaars, het type topambtenaar dat onder vroegere opmerkelijke topambtenaren nogal eens voorkwam<sup>2</sup>. Dat lijkt iets dat er langzaam ingeslopen is; het is ook te zien bij de werving van rijkstrainees: men legt de nadruk op enigszins 'zachte' karakteris-

<sup>2</sup> Zie: R. Bekker, Marathonlopers rond het Binnenhof. Boom 2012.

---

teken of verzeilt in politiek correcte algemeenheden. Het benoemen van harde eisen en minder 'empathisch' overkomende kenmerken wordt zorgvuldig vermeden. Voordeel van met name de algemene formuleringen is dat men daardoor de handen vrij heeft. Maar nadeel kan zijn dat langzamerhand ingeboet wordt op zaken als slagvaardigheid, hardheid, ambitie, doortastendheid et cetera. Overigens: het systeem werkt wel, de benoemingen op de genoemde vacatures zullen geen wenkbrauwen hebben doen fronsen. Ze passen ook grotendeels in de vacatureteksten, maar ze zijn vooral geslaagde benoemingen omdat de benoemde functionarissen beschikken over een aantal niet expliciet benoemde maar wel essentiële kwaliteiten.

Prof. dr. M. Thaens

## 1 INLEIDING

Deze bijdrage gaat over een veranderend profiel van de topambtenaar van de rijkdienst in de toekomst. Zinvol voorspellen hoe de (ambtelijke) wereld er over een aantal jaren uitziet is – zeker in deze turbulente tijden – onmogelijk. Deze bijdrage richt zich dan ook niet op een nog ongekende, maar vooral compleet onzekere toekomst, maar trekt lijnen door van (samenhangende) trends die nu reeds spelen. Wat betekenen deze trends voor het profiel van een topambtenaar? En waar zijn dan kandidaten te vinden die aan dit profiel voldoen?

## 2 VAN GOVERNMENT NAAR GOVERNANCE

Er is een ontwikkeling die zich al enige jaren aftekent en inmiddels breed wordt erkend: de overgang van *government* naar *governance*. De samenleving functioneert steeds meer in combinaties van zowel verticale als horizontale verbanden (zie onder andere verschillende rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur). Voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken wordt de rijksoverheid daardoor in toenemende mate afhankelijk van andere partijen. Denk aan overheidsorganisaties op andere bestuurlijke niveaus, maar ook aan (semi)publieke en private organisaties. Niet langer gaat het dan om polderen op hoog en abstract niveau, maar om samenwerking aan concrete en bevredigende oplossingen.

---



---

In tal van domeinen speelt dit. Zo is niet alleen het waarborgen van veiligheid steeds vaker een publiek-private aangelegenheid waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn, maar ook de aanleg van wegen, de re-integratie van werkzoekenden en het werken aan de gezondheid van mens en dier. Steeds zichtbaarder wordt dat ‘de overheid’ zelf vooral ook een netwerkorganisatie is.

Een andere trend is dat de overheid in toenemende mate last heeft van een steeds groter wordende onzekerheid en ambiguïteit met betrekking tot haar handelen. In de politiek uit zich dit onder andere door een relatief grote verdeeldheid, waardoor vaak – soms zelfs per dossier – gezocht moet worden naar steeds wisselende meerderheden. De ambtelijke organisatie kampt hier ook mee. Het aantal relevante actoren op vrijwel ieder dossier neemt toe en daarmee ook het aantal belangen, inzichten, voorkeuren en mogelijke oplossingsrichtingen. Bovendien worden bestaande inzichten en oude waarheden steeds vaker ter discussie gesteld vanuit nieuwe invalshoeken of nieuwe partijen. Daarmee krijgen grotere maatschappelijke vraagstukken vaker het karakter van zogenaamde *wicked problems*. Problemen waarvoor oplossingen moeilijk zijn te vinden, omdat er onvoldoende kennis beschikbaar is of omdat er tussen partijen geen consensus bestaat over een eenduidige oplossingsrichting. Denk aan de aanpak van multiprobleemgezinnen, de economische

crisis, vergrijzing en armoedebestrijding. In veel gevallen moet een mogelijke aanpak of antwoord op dit soort problemen komen uit nieuwe vormen van ‘open’ innovatie, waarin vele partijen – met de overheid als een ervan – participeren.

Ontwikkelingen op het terrein van moderne *tools*, zoals sociale media, helpen de overheid op een andere manier om te gaan met vraagstukken. Ze helpen de relatie tussen een overheidsorganisatie en haar omgeving anders en responsiever te maken. Maar altijd ligt de ‘wraak van technologie’ op de loer. Vaak immers leidt juist de inzet van moderne technologie tot een nieuwe onvoorspelbaarheid en nieuwe uitdagingen voor de overheid. We hoeven in dit kader alleen maar te verwijzen naar zaken als Wikileaks en allerlei privacyschandalen die telkens weer de kop opsteken. Ook wordt weerstand tegen plannen vanuit de samenleving (via micromobilisatie) makkelijker georganiseerd door gebruikmaking van social media. Dit dwingt de top van een overheidsorganisatie vaker om te reageren op ontwikkelingen in de omgeving. Kleine issues, waar in het verleden wellicht geen aandacht aan besteed hoefde te worden, blijken zich opeens en in korte tijd te ontpoppen tot ‘grote zaken’ (*strategic surprises*). Om effectief in dit soort omgevingsdynamiek te opereren, moeten organisaties (volgens de literatuur) in toenemende mate beschikken over ‘veerkracht’ (*resilience*). Een van de manieren die hierbij past, is het veel meer

inzetten op zelfsturing binnen de organisatie. Dit als middel om tot een verbinding te komen tussen enerzijds het inzetten op beheersing en anderzijds het toelaten van enige mate van complexiteit. Principes als sturing op basis van variëteit en selectie, oog hebben voor het belang van de eigen lokale situatie en leiderschap door indirecte controle, spelen hierbij een belangrijke rol.

### 3 GEVOLGEN VOOR HET PROFIEL VAN TOPAMBTENAREN

Wat betekenen bovenstaande ontwikkelingen nu voor het profiel van toekomstige topambtenaren die werkzaam zijn binnen de rijksdienst? Een van de mogelijke conclusies is dat in de toekomst het beschikken over diepgaande kennis van en ervaring met de werking van de overheid niet langer de belangrijkste eisen zijn bij het aanstellen van topambtenaren. Het vermogen waarover iemand beschikt om op een intensieve, maar tegelijkertijd verantwoorde wijze samen te werken met andere overheidsorganisaties, de private sector en maatschappelijke organisaties, wint naar verwachting aan belang. Dat vereist wel dat iemand kan omgaan met verschillende logica's en interne afrekenmechanismen. In deze samenwerking doen zich immers kansen voor en deze moeten worden gegrepen.

Het algemene inzicht dat men goed moet zijn in 'netwerken' is uiteraard niets nieuws. Nieuw

is wel dat naar verwachting meer nadruk wordt gelegd op de effectiviteit van het handelen in netwerken. Roel Bekker merkt in zijn bijdrage elders in deze bundel op dat onderhandelingsvaardigheid op dit moment slechts in een beperkt aantal vacatures voor topfuncties binnen de overheid wordt gevraagd. Gelet op de ontwikkelingen die gaande zijn, lijkt dit in de (nabije) toekomst echter een cruciale vaardigheid te zijn die nauwelijks overschat kan worden...

Om effectief te zijn tegen de achtergrond van de geschetste trends, moet een topambtenaar ook ervaren zijn in het op productieve wijze verbinden van interne en externe netwerken. Aansluitend bij de trends gaat het in de toekomst dan ook vooral om het tonen van verbindend leiderschap (ook wel aangeduid als procesleiderschap of – door Teisman – 'dubbelhandelen'). Tegelijkertijd dient men de eigen organisatie en het netwerk te bedienen. Waarbij bedacht moet worden dat participatie in netwerken niet vrijblijvend is. Om bij te dragen aan de legitimiteit van de overheid, moet een topambtenaar dan ook zorgen voor resultaten en voor draagvlak ervan. Dit kan onder andere door het zichtbaar maken van de publieke waarde van initiatieven die binnen netwerken tot stand komen en vooral ook door het laten zien van de meerwaarde van de overheid bij het opereren in netwerken. In de genoemde bijdrage van Roel Bekker merkt hij met betrekking tot een recente

---

vacature van SG van EZ op dat de eis dat deze veel tijd moet besteden aan externe communicatie en het uitdragen van de politiek bepaalde economische visie, 'een merkwaardig onderdeel van de vacaturetekst' is die eigenlijk meer past bij het profiel van een minister of een staatssecretaris. Mede in het licht van de beschreven trends mag duidelijk zijn dat je daar ook anders over kunt denken. In de toekomst worden het wellicht juist cruciale aspecten, die horen bij een effectieve rolinvulling door topambtenaren. Misschien dat de vacaturetekst van EZ in dit opzicht een voorbode is van een nieuw soort profielschets?

De aangegeven trends hebben ook gevolgen voor de manier waarop toekomstige topambtenaren hun eigen interne organisatie moeten aansturen. Meer en meer zal het hierbij gaan om het versterken van het zelfsturend vermogen in de organisatie. Zodoende rust men deze zo goed mogelijk uit om om te gaan met een steeds groter aantal *strategic surprises*. De topambtenaar van de toekomst beschikt dus ook over een andere oriëntatie op zaken als sturing, controle, verantwoording en vooral ook innovatie dan nu vaak nog het geval lijkt te zijn. Veel, zo niet alles, moet gericht zijn op het verhogen van de zogenaamde *adaptive capacity* van de organisatie.

Maar waar kunnen we kandidaten vinden die voldoen aan de veranderende profieleisen? Net

als dat overigens nu het geval is, zal dat niet altijd eenvoudig zijn. Maar wellicht ligt een deel van de oplossing ook wel in dezelfde netwerken die leiden tot de veranderende eisen. Immers, de mensen die beschikken over de gevraagde competenties zijn veelal al actief in de verschillende netwerken. Door je als overheid – uiteraard met een eigen positie en eigen verantwoordelijkheid – explicieter op te stellen en te gedragen als een van de spelers in die netwerken, wordt een rol als topambtenaar interessanter voor diverse soorten kandidaten. Het kan dan zowel gaan om mensen die van buiten de overheid komen maar gedreven zijn om te werken aan maatschappelijke opgaven, als om kandidaten die uit de interne netwerken binnen de overheid naar voren komen (bijvoorbeeld vanuit andere bestuurslagen). Maar ook zou het zomaar kunnen dat er in de huidige organisaties al kandidaten rondlopen die voldoen aan het hier geschetste profiel. Zij voldoen momenteel wellicht niet aan het gevraagde profiel waardoor ze niet *in the picture* komen, maar wellicht passen hun vaardigheden en competenties wel prima bij de veranderingen die zich momenteel voltrekken.



# 9 Het werken in de ambtelijke dienst

Drs. S.N.J. van den Bossche

Dr. P.G.W. Smulders

## 1 INLEIDING

In de *peer-reviewed* onderzoeksliteratuur over werken bij de overheid valt op dat de aandacht relatief sterk gericht is op het belang dat in de publieke en de private sectoren toegekend wordt aan zaken als werkmotivatie en betrokkenheid bij het werk. Sommige auteurs spreken in dit verband over een ‘*public sector ethos*’, gedefinieerd met principes als loyaliteit, eerlijkheid, het dienen van de samenleving en het hoog houden van politieke neutraliteit. Verder zijn beloning, werkstress en arbeidssatisfactie terugkerende thema’s. Een conclusie kan zijn dat er in de onderzoeksliteratuur, met name de Nederlandse, weinig aandacht is voor centrale aspecten van de kwaliteit van de arbeid, zoals contractvormen en werktijden, werkdruk en autonomie, gevaarlijk en fysiek zwaar werk, agressie en geweld en arbeidsonzekerheid. Dit klemmt des te meer omdat dit toch factoren zijn waarvan de kranten en weekbladen de laatste jaren regelmatig melding maken. Die factoren zouden ook gerelateerd zijn aan sociale onrust, bijvoorbeeld in de zorg, het onderwijs, bij de politie, de ministeries, kortom bij diverse delen van de publieke sector.

Bij de definitie van de kwaliteit van de arbeid wordt vaak uitgegaan van de 4 A’s: Arbeidsinhoud en -organisatie, Arbeidsomstandigheden, Arbeidsverhoudingen en Arbeidsvoorwaarden. In deze bijdrage komen alle vier dimensies aan

de orde. Bij arbeidsinhoud gaat het bijvoorbeeld om variatie in het werk en het zelfstandig kunnen handelen; bij arbeidsomstandigheden om fysiek zwaar werk, gevaarlijk werk, emotioneel zwaar werk en intimidatie en agressie door klanten; bij arbeidsverhoudingen om omgangsvormen als steun van de leiding en bij arbeidsvoorwaarden om zaken als werktijden en werkzekerheid.

Zogenaamde ‘effectvariabelen’ als arbeidssatisfactie, burnout en vertrekgenoeidheid blijven in deze bijdrage buiten beschouwing, omdat die strikt genomen niet tot de kwaliteit van de arbeid of de arbeidsomstandigheden horen.

## 2 METHODE

De in dit hoofdstuk gebruikte data zijn afkomstig van de door TNO en CBS sinds 2005 jaarlijks uitgevoerde Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), met een representatieve respons van ruim 22.000 tot 24.000 werknemers per jaar. De steekproef trekt het CBS uit het Banenbestand en sinds 2008 uit de Polisadministratie (een gegevensregister met informatie over lonen, uitkeringen en arbeidscontracten van alle verzekerde werknemers in Nederland). Voor de vorming van het onderzoeksbestand van de NEA waren geslacht, leeftijdsklasse, bedrijfsklasse en regionaal gebied de steekproefkenmerken. Er werd niet geselecteerd op aantal werkuren; dus ook personen met een ‘klein baantje’ – van minder dan 12 uur

– komen in de NEA-steekproef voor. Details over de omvang, representativiteit en betrouwbaarheid van de NEA zijn beschreven door Koppes, et al. (2013).

Het gaat in deze bijdrage om de vraag hoe de kwaliteit van de arbeid bij het openbaar bestuur zich verhoudt tot die in de private bedrijfssectoren. In de NEA-vragenlijst wordt aan de werknemers gevraagd in welke bedrijfssector zij werkzaam zijn. De vragenlijst biedt daarvoor 41 met name genoemde sectoren aan. Voor het Openbaar Bestuur zijn de data van gemeenten en provincies, ministeries, justitie (exclusief het ministerie van Justitie), politie en ander openbaar bestuur samengenomen. De laatste categorie bestaat uit werknemers werkzaam bij sociale verzekeringen, sociale werkvoorziening, beveiliging, defensie, opleidingscentra, etc.

## 3 RESULTATEN

Tabel 1 toont de verschillen in de kwaliteit van de arbeid tussen het openbaar bestuur en alle andere sectoren samen, zoals de industrie, bouw, handel, zakelijke en financiële dienstverlening, zorg en onderwijs. De periode 2007-2012 is genomen, zodat ook de trends in beeld gebracht kunnen worden.

# TRENDS IN DE KWALITEIT VAN DE ARBEID IN HET OPENBAAR BESTUUR

Tabel 1: Trends in de kwaliteit van de arbeid 2007-2012 bij het openbaar bestuur (OB) resp. alle andere sectoren samen (bron: TNO/CBS, Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Arbeidsinhoud</b>							
Gevarieerd werk (% altijd)	OB	28	29	24	27	24	25
	Andere	25	27	24	27	24	25
Autonomie in het werk (% meestal)	OB	71	70	69	69	69	66
	Andere	58	58	56	56	55	53
Beeldschermwerk (% 4 uur of meer per dag)	OB	77	79	79	80	81	80
	Andere	49	50	50	49	50	49
<b>Arbeidsomstandigheden</b>							
Werkdruk (% vaak/altijd)	OB	39	37	39	38	36	36
	Andere	41	39	39	40	39	38
Cognitief zwaar werk (% altijd)	OB	28	26	28	29	26	26
	Andere	28	27	26	27	26	24
Emotioneel zwaar werk (% vaak/altijd)	OB	10	10	11	10	9	9
	Andere	9	9	10	10	10	8
Fysiek zwaar werk (% regelmatig)	OB	4	3	4	5	4	4
	Andere	8	8	8	8	8	7
Gevaarlijk werk (% regelmatig)	OB	9	9	7	10	8	9
	Andere	3	5	3	4	3	4
Intimidatie & agressie door klanten (% een enkele keer of vaker)	OB	30	29	30	27	30	29
	Andere	24	23	24	23	24	24
<b>Arbeidsverhoudingen</b>							
Steun door de leiding (% veel)	OB	28	30	28	26	28	22
	Andere	28	28	29	27	31	27



		2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Arbeidsvoorwaarden</b>							
Duur contractuele werkweek (in uren)	OB	33,9	33,8	34,0	34,0	33,6	33,5
	Andere	31,6	31,5	30,7	30,4	30,1	29,8
Thuiswerken (% ja; exclusief overwerk)	OB	27	27	28	28	34	37
	Andere	26	27	27	27	28	32
Telewerken (% ja; thuis of elders met computer werken)	OB	13	14	15	17	23	24
	Andere	11	12	13	15	15	16
Avond of nachtwerk (% regelmatig, afg. jaar)	OB	19	20	19	20	18	22
	Andere	23	24	24	25	24	25
Weekendwerk (% regelmatig, afg. jaar)	OB	19	19	19	19	18	21
	Andere	28	28	29	31	31	32
Arbeidsonzekerheid (% ja)	OB	24	19	24	35	40	44
	Andere	23	25	31	28	31	39

Toelichting: **Gevarieerd werk**, gemiddelde van drie vragen: werk is gevarieerd; baan vereist leren van nieuwe dingen; baan vereist creativiteit.

**Autonomie in het werk**, gemiddelde van vier vragen: zelf kunnen beslissen hoe het werk uit te voeren; zelf de volgorde van werkzaamheden bepalen; zelf werktempo kunnen regelen; zelf oplossingen moeten bedenken om werk te doen.

**Werkdruk**, gemiddelde van vier vragen: erg snel moeten werken; heel veel werk moeten doen; extra hard moeten werken; werk is hectisch.

**Cognitief zwaar werk**, gemiddelde van drie vragen: werk vereist intensief nadenken, werk vergt dat u er uw gedachten bij houdt; werk vergt veel aandacht.

**Emotioneel zwaar werk**, gemiddelde van drie vragen: werk brengt u in emotioneel moeilijke situaties; werk is emotioneel veeleisend; emotioneel betrokken raken bij het werk.

**Fysiek zwaar werk**, gemiddelde van drie vragen: kracht moeten zetten, gebruikmaken van een apparaat of voertuig dat trillingen veroorzaakt; werken in een ongemakkelijke werkhouding.

**Intimidatie & agressie door klanten**, gemiddelde van vier vragen: ongewenste seksuele aandacht van klanten (of patiënten, leerlingen of passagiers); intimidatie door klanten; lichamelijk geweld door klanten; pesten door klanten.

**Steun door de leiding**, gemiddelde van vier vragen: mijn leidinggevende heeft oog voor het welzijn van de medewerkers; mijn leidinggevende besteedt aandacht aan wat ik zeg; mijn leidinggevende helpt het werk gedaan te krijgen; mijn leidinggevende kan mensen goed laten samenwerken.

**Arbeidsonzekerheid**, gemiddelde van twee vragen: loop u het risico om uw baan te verliezen; maakt u zich zorgen over het behoud van uw baan. Alle andere werkenmerken zijn gebaseerd op één surveyvraag.

Eerst worden de verschillen tussen het openbaar bestuur en de andere sectoren onder de loep genomen. Als alleen de substantiële verschillen in beschouwing worden genomen, blijkt dat het werk van de gemiddelde werknemer bij het openbaar bestuur gekenmerkt wordt door:

- meer autonomie in het werk (vooral bij ministeries, provincies en gemeenten);
- meer beeldschermwerk;
- minder fysiek zwaar werk;
- meer gevaarlijk werk (omdat politie en justitie daar hoog op scoren);
- meer intimidatie en agressie door klanten (ook vanwege het werk van politie, justitie en defensie);
- meer contractuele arbeidsuren per week;
- meer thuis- en telewerken;
- minder werk op afwijkende werktijden (avond, nacht en weekend; de politie is hier een uitzondering op);
- meer arbeidsonzekerheid (door dreigende persoonlijke inkrimpingen).

Wordt de blik gericht op de trends in de periode 2007-2012, dan is te zien dat zowel bij het openbaar bestuur als in de andere sectoren de arbeidsonzekerheid en het thuis- en telewerken substantieel toegenomen zijn.

Opvallend is verder dat bij het openbaar bestuur in de periode 2007-2012 de gemiddelde contractu-

ele duur van de werkweek slechts daalde van 33,9 uur naar 33,5 uur, terwijl die in alle andere sectoren gemiddeld daalde van 31,6 uur naar 29,8 uur.

## 4 CONCLUSIE

Alles afwegend zijn er voor de overheid een aantal positieve en een aantal zorgwekkende conclusies te trekken. Ten eerste blijkt uit de analyses – die gebaseerd zijn op grote en representatieve jaarlijkse databestanden – dat de autonomie in het werk bij het openbaar bestuur groter is dan daarbuiten. Ook is het werk fysiek minder zwaar dan elders. Een derde positief punt is dat er bij de overheid minder op afwijkende werktijden gewerkt hoeft te worden.

Daartegenover staat dat de ‘mentaal-emotionele’ belasting in het openbaar bestuur – denk aan de ondervonden intimatie en agressie en het daarvoor als gevaarlijk beschouwde werk – gemiddeld groter is dan in alle andere sectoren samen. Dit geldt met name voor politie, justitie en defensie. Opvallend is overigens dat de risicobeleving (‘vind u agressie een belangrijk gevaar op het werk?’) ten aanzien van agressie sterk is verslechterd in de publieke sector, terwijl de daadwerkelijke blootstelling aan agressie (‘heeft u te maken gehad met agressie?’) nagenoeg stabiel is. Dit zou een resultante kunnen zijn van de toegenomen media- en beleidsaandacht (Van den Bossche et al., 2012). Verder is de arbeidsonzekerheid tegen-

woordig groot bij de overheid. De arbeidsonzekerheid blijft dus niet beperkt tot private sectoren als financiële en zakelijke dienstverlening. Met name werknemers bij de ministeries, justitie en politie hebben ermee te maken. In 2012 ervaart 44 procent van alle ambtenaren arbeidsonzekerheid, terwijl dit in 2007 nog 24 procent was!

Bij dit alles dient vermeld te worden dat de publieke sectoren en de private sectoren ieder voor zich moeilijk als één geheel gezien kunnen worden. Ministeries, gemeenten en provincies lijken namelijk – wat arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden betreft – sterk op de zakelijke en financiële dienstverlening. Maar de politie verschilt weer sterk van de rest van het openbaar bestuur. In het artikel van Smulders & Houtman (2012), die de kwaliteit van de arbeid van tien publieke en tien private sectoren beschreven, werd dit meer in detail belicht.

## LITERATUUR

Bossche, S. van den, Klauw, M. van der, Ybema, J.F., Vroome, E. de & Venema, A. (2012). *Agressie op het werk: Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen*. Hoofddorp: TNO.

Koppes, L.L.J., Vroome, E.M.M. de, Mars, G.M.J., Janssen, B.J.M., Zwieten, M.H.J. van & Bossche, S.N.J. van den (2013). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2012: Methodologie en globale resultaten*. Hoofddorp: TNO.

Smulders, P. & Houtman, I. (2012) Arbeid in publieke en private sectoren vergeleken. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28, 268-287.

*Prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp*

*Ir. R.P. Lapperre*

## **1 INLEIDING**

In de vorige aflevering van ‘STAD’ hebben we een overzicht gegeven van de kansen en bedreigingen rond het thema ‘ambtenaren en sociale media’. Dit vervolgartikel gaat in op een aantal ontwikkelingen op dit terrein. Hiervoor putten we uit de volgende bronnen: een besloten expertbijeenkomst die over dit thema werd georganiseerd bij het CAOP, wetenschappelijk onderzoek van prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp naar de ontwikkelingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen, jurisprudentie en praktijkervaringen.

## **2 PERCEPTIES VAN DE AMBTELIJKE TOP**

Uit het genoemde onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen dat onder tientallen (top)ambtenaren is gehouden en dat begin 2014 wordt gepubliceerd, komt het volgende beeld naar voren. Een deel van de toegenomen ‘hijgerigheid’ in de politiek en de politiek-ambtelijke betrekkingen wordt aan Twitter, Facebook en andere sociale media toegeschreven. Waar dit raakt aan de kern van de politiek-ambtelijke verhoudingen, zitten de meeste geïnterviewden er ontspannen in. Er is relatief weinig visie te ontdekken op de toegevoegde waarde van sociale media voor de ambtelijke dienstverlening, maar ook weinig zorgen over de risico’s ervan. Eén van de evidente risico’s voor de politiek-ambtelijke verhoudingen is dat ambtenaren hun persoonlijke visie uiten in

---

de media, hetgeen politici in de problemen kan brengen. Maar volgens velen is dat 'niet anders dan in de tijd van pen en typemachine'. Af en toe wordt gerefereerd aan de kwestie rond voormalig minister Rosenthal en topambtenaar Haspels<sup>1</sup>, districtschef van de politie Zuidoost-Drenthe Dijkman<sup>2</sup> of de BZK-ambtenaar Sinke, die zich tijdens werktijd uitliet over een tentenkamp in Den Haag<sup>3</sup>. De meesten duiden dit als incidenten die niet wezenlijk verschillen van incidenten rond interviews die vroeger wel eens werden gegeven door ambtenaren. Bovendien zeggen enkelen dat de ambtenaren die actief zijn op sociale media zich vooral 'positief-optimistisch' uitlaten. Hoe goed het gaat, dat ze een interessant congres hebben bijgewoond of een nuttig artikel hebben gelezen.

Bij de geïnterviewde topambtenaren heerst een ontspannen houding ten opzichte van ambtenaren en sociale media. De topambtenaren die werden bevraagd hebben geen voorkeur voor nieuwe regels. De term 'gezond verstand gebruiken' valt vaak in dit verband. Ook wordt de vraag hardop gesteld of meer regels wel nuttig en handhaafbaar zijn. Als je 'aan de voorkant gaat sturen' en goedkeuring van de directie Communicatie moet gaan vragen voor alle tweets of andere externe uitingen, dan is dat voor een grote organisatie onhaalbaar. De opvattingen volgen in grote lijnen de lijnen die ook in de 'Aanwijzingen externe

contacten rijksambtenaren'<sup>4</sup> staan beschreven en in de jurisprudentie zijn ontstaan.

Iets minder ontspannen wordt het beeld als het niet primair gaat om de politiek-ambtelijke verhoudingen, maar om de veiligheidsrisico's die potentieel in het geding zijn. Uit de gesprekken is gebleken dat bij verschillende departementen niet alle veiligheidsrisico's van het gebruik van sociale media voldoende belicht zijn. Diverse malen is gebleken dat van ambtenaren die actief zijn in het veiligheidsdomein, via sociale media te achterhalen was waar deze mensen zich bevonden. Medewerkers in het veiligheidsdomein moeten beseffen dat de veiligheid van het apparaat in het geding kan zijn. Of in het defensiedomein: je moet de vijand niet in je kaarten laten kijken.

Het beeld uit het onderzoek is niet erg stimulerend, maar ook niet afhoudend, eerder nogal lauw. Al beweren sommigen dat er meer met sociale media kan worden gedaan. Tegelijkertijd valt te constateren dat het aantal rijksambtenaren dat actief is op sociale media sinds de vorige STAD snel is toegenomen. Dat geldt voor de top, maar ook in de volle breedte. Was in 2011 nog maar één secretaris-generaal actief op Twitter, nu zijn dat er meer: @RJonesBos, @r\_zwol, @ErikAkerboom. De zogenaamde twittergidsen van de individuele departementen (ez.twittergids.nl, socialemediagids.bz.nl, etc.) tonen daarnaast hoeveel andere

ministerieambtenaren reeds via sociale media zichtbaar en aanspreekbaar voor de buitenwereld zijn. Het feit dat zij vaak honderden en in veel gevallen zelfs duizenden volgers hebben, geeft aan dat er ook de nodige interesse in hun berichten en reacties is.

Een juni 2013 in opdracht van het ministerie van BZK verricht onderzoek<sup>5</sup> over gedragingen van ambtenaren in de openbaarheid en factoren die hierop van invloed zijn, levert niettemin het beeld op dat slechts een beperkt aantal ambtenaren daadwerkelijk actief contact met de samenleving zoekt. Desgevraagd gaven veel ambtenaren aan het belang van een meer transparante en interactieve overheid te herkennen, maar tegelijkertijd de nodige belemmeringen te zien om dat via sociale media of anderszins in praktijk te brengen. Het genoemde onderzoek in opdracht van BZK laat zien dat de verschillen per departement groot zijn. Medewerkers van EZ en I&M blijken bovengemiddeld vaak actief op sociale media als Twitter en LinkedIn en die van SZW en VWS benedengemiddeld vaak.

### 3 NUT, NOODZAAK EN ONBENUTTE KANSEN

Een opvallend beeld uit de expertbijeenkomst, dat enigszins contrasteert met het vrij lauwe beeld dat uit het onderzoek komt, is dat daar vooral opkwam dat een aantal secretarissen- en directeu-

ren-generaal nut en noodzaak van het gebruik van sociale media wel inzien, dat een aantal medewerkers die ook wel actief gebruiken, maar dat het middenmanagement opvallend minder actief is. Het middenmanagement voelt kennelijk minder de boegbeeldfunctie van de top en worstelt met de toegevoegde waarde van een actieve inzet van sociale media.

Eensgezindheid bestaat wel over de noodzaak tot het volgen van sociale media, al is het alleen maar om goed geïnformeerd te kunnen zijn en bewindslieden goed te kunnen informeren over wat er gebeurt op hun beleidsterrein. Kamerleden gebruiken regelmatig Twitter of Facebook. Het goed volgen van de relevante Kamerleden is van belang om bewindslieden adequaat te kunnen adviseren. Dit besef is nog niet overal in de haarvaten van de beleidskernen doorgedrongen.

Een ander vraagstuk heeft te maken met de kaders waarbinnen ambtenaren op sociale media zouden moeten opereren. Sommigen, waaronder ook de meeste topambtenaren uit het bovengenoemde onderzoek, geven aan dat die kaders er al zijn. Ze wijzen op de 'Aanwijzingen', het 'Goed ambtenaarschap' uit het ARAR en op de 'Uitgangspunten online communicatie vanuit de Rijksoverheid' van de Voorlichtingsraad. Anderen wijzen juist op de worsteling die veel ambtenaren hebben met wat wel en niet mag. Een activerende 'Social Media

---

Guidance', zoals het *Cabinet Office* in het Verenigd Koninkrijk heeft uitgebracht<sup>6</sup>, waarin de nadruk ligt op de kansen in plaats van op de obstakels, wordt regelmatig als een goede optie genoemd.

Experts gaven aan dat er niet zozeer behoefte bestaat aan training, maar dat het nuttig is om op de departementen en andere overheidsorganisatie diepergaande gesprekken of workshops met praktijkdeskundigen te organiseren. Een aantal elementen zou in dergelijke sessies centraal moeten staan. Ten eerste is de vraag wat de toegevoegde waarde is van het volgen en/of inzetten van sociale media. Ten tweede is het belangrijk goed na te denken waarvoor je sociale media wilt gebruiken. Wat is de doelgroep? Wat voor soort informatie is nuttig? Voormalig secretaris-generaal Buijink van Economische Zaken gebruikte Twitter bijvoorbeeld vooral als netwerkmiddel. Hij boorde volgens eigen zeggen interne en externe netwerken aan die hij normaal gesproken niet zou ontmoeten en kreeg daarvan nuttige *feedback* over de organisatie en het beleid van het departement. 'Mensen die normaal niet zouden reageren, doen dat nu wel.'

Het is van belang om de netwerken te benadrukken. Discussies over sociale media dreigen al snel te worden gedomineerd door Twitter en Facebook, terwijl er veel meer mogelijkheden bestaan om netwerken op sociale media te vormen.

De vraag of ambtenaren technische ondersteuning en/of coaching nodig hebben, wordt niet eenduidig beantwoord. Sommigen benadrukken dat bij veel ambtenaren kennis over het 'wat' en het 'hoe' ontbreekt. Aan de andere kant wordt gesteld dat met name de jongere ambtelijke generaties de materie voldoende beheersen. Een nadere verkenning van de behoeften op dit terrein is de moeite waard.

Een andere ontwikkeling die experts schetsen, heeft te maken met de HRM-functie. Volgens diverse ervaringsdeskundigen stelt met name de nieuwe generatie instromers binnen de overheid hoge eisen aan het gebruik van sociale media. De vraag 'Waarom moet ik een cv sturen, ik sta toch op LinkedIn?', illustreert dat. Ook zijn sociale media als Yammer goed te gebruiken voor interne communicatie, waardoor het traditionele intranet zich ontwikkelt tot een sociaal intranet. Op deze terreinen zijn duidelijk nog niet alle mogelijkheden benut.

Dat met het gebruik van sociale media in beleid en uitvoering volop wordt geëxperimenteerd binnen de Rijksoverheid, is begrijpelijk. Sociale media bieden immers meer mogelijkheden voor brede interactie dan traditionele communicatievormen. Bij het ministerie van EZ is de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan in het gebruik van sociale media in het beleidstraject rondom de

hervorming van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Er is een LinkedIn-discussiegroep waar vele honderden mensen actief aan deelnemen en de website [www.toekomst-GLB.nl](http://www.toekomst-GLB.nl) trekt maandelijks ongeveer 5000 unieke bezoekers en is daarmee het virtuele centrum van het beleidsdebat geworden. De belangstelling voor actieve participatie in het beleidsdebat over het Europese landbouwbeleid is opvallend groot, zeker gezien het feit dat het een relatief technisch onderwerp betreft dat slechts een beperkt aantal mensen/ondernemers/organisaties direct aangaat. Er zijn echter meer voorbeelden van de kracht van sociale media om de afstand tussen overheid enerzijds en burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties anderzijds te overbruggen. Zo blijken twitterende wijkagenten op wijkniveau hetzelfde te bereiken.

Bijzondere aandacht verdient de snelle ontwikkeling van sociale media als communicatie- en netwerkinstrument in de internationale diplomatie. Waar de VS en het VK al enkele jaren sociale media als volwaardig instrument van hun diplomatieke vertegenwoordiging in de wereld gebruikten, zet ook de Nederlandse diplomatieke dienst sinds het aantreden van het kabinet-Rutte II sociale media zeer actief in. 'Twiplomacy' is niet meer weg te denken uit de internationale diplomatie.

## 4 PRIVÉ EN WERK – JURISPRUDENTIE IN ONTWIKKELING

Een van de fascinerende aspecten van het debat over ambtenaren en sociale media heeft te maken met de 'uitglijders'. Die spelen zich vooral af op het terrein waar werk en privé elkaar raken of waar de grenzen grijs worden. Het aantal ontslagen vanwege uitingen op internet neemt toe. De Nederlandse jurisprudentie heeft al een aantal interessante casussen opgeleverd. Deze casuïstiek is veelal gebaseerd op zaken in de private sector, maar de relevantie voor de publieke sector is evident. Het gebruik van Facebook of andere sociale media tijdens werktijd is een voorbeeld. Tijdens het werk veelvuldig niet werkgerelateerde internetsites bezoeken, kan reden zijn voor ontslag (uitspraak van de kantonrechter Arnhem van 27 maart 2012.) In deze zaak had de werknemer erkend gedurende werktijd veelvuldig goksites en seksueel getinte websites te hebben bezocht. De kantonrechter oordeelde dat die omstandigheid maakt dat ontbinding op grond van een dringende reden, zonder toekenning van een vergoeding, gerechtvaardigd is.

Een ander voorbeeld is het plaatsen van berichten die voor de werkgever of een collega beledigend zijn. Wie boos is op zijn chef of op zijn werkgever doet er geen goed aan om zijn ongenoegen te uiten op internet. Dat weet nu ook de ex-werknemer van JK Vloerverwarming. Uit een uitspraak van



de kantonrechter Arnhem van 11 april 2012 blijkt dat hij onder meer de volgende tekst op zijn Facebookpagina plaatste: ‘Pfff is deze werkdag al om? Ik wil verlost worden van deze mongool wat een gek zeg!!’ Andere uitspraken zijn gedaan over mededelingen die afbreuk deden aan de uitstraling, het product of het merk van de werkgever (Fitzgerald v Smith t/a Escape Hair Design, [2010] FWA 735) en het openbaren van geheime bedrijfsinformatie (voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam 8 juni 2010).

Ook ambtenaren kan dit raken. Zo werden elf ambtenaren van het Britse ministerie van Werk en Pensioenen ontslagen omdat zij tegen de regels in actief bleven op sociale netwerken. Zij maken deel uit van een groep van 116 ambtenaren tegen wie disciplinaire maatregelen zijn genomen omdat zij bleven twitteren, facebooken of bloggen. De uitlatingen van districtschef van politie Dijkman zijn het bekendste Nederlandse voorbeeld van een ernstige uitglijder met (voorwaardelijk) ontslag tot gevolg.

De opvatting die door sommigen wordt gedeeld dat we alle kaders en regels op dit terrein al hebben en ‘wat offline geldt ook online geldt’, houdt niet geheel stand.

De bekende ‘functioneringsnorm’ uit artikel 125a lid 1 van de Ambtenarenwet biedt alleen hou-

vast op hoog abstractieniveau. ‘De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien de door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.’

De ‘Aanwijzingen’ bieden meer houvast. Aanwijzing 15 noemt de factoren die een rol spelen bij het vaststellen of de functioneringsnorm is overtreden:

- a. de afstand tussen de functie van de betrokken ambtenaar en het beleidsterrein waarover de uitlatingen zijn gedaan;
- b. de politieke gevoeligheid van de materie;
- c. het tijdstip waarop de uitspraken worden gedaan;
- d. de wijze waarop de uitspraken worden gedaan
- e. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;
- f. de ernst en de duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de dienstvervulling van de betrokken ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met diens functievervulling.

Deze factoren zijn in de jurisprudentie redelijk uitgekristalliseerd voor de tijd van de ‘krant en de typemachine’. Niet op alle fronten is het duidelijk

wat dit nu betekent voor ambtenaren die actief zijn op sociale media. De dynamiek rond sociale media is namelijk anders dan de dynamiek van een goed gesprek onder vrienden. Dat vond ook de rechter in de een aantal uitspraken. 't Hoff geeft daar in haar afstudeerscriptie 'Geen betere censuur dan zelfcensuur' een mooi overzicht van<sup>7</sup>. In de zaak Blogspot concludeert het Hof Amsterdam dat door gebruik te maken van het internet, doelbewust wordt gekozen voor een medium met een groot potentieel publieksbereik, vergelijkbaar met televisie. Een andere interessante zaak staat bekend als 'Hyves is geen huiskamer'. De politierechter concludeerde dat een afgeschermd blog op Hyves niet te vergelijken is met een opmerking in een huiskamer. Het Hof Leeuwarden en de Hoge Raad deden uitspraak in deze smaadzaak. Degene die de opmerkingen op Hyves had geplaatst, had haar contacten moeten vertellen dat ze geheimhouding verwachtte en dat de geblogde informatie niet verder verspreid mocht worden.

Zoals 't Hoff<sup>8</sup> stelt, is online (tele)communicatie een nieuwe methode waarvan de gebruikers wel voordelen (snel en gemakkelijk) kennen, maar niet de nadelen (eeuwig en niet echt privé). Online communicatie via sociale media kenmerkt zich door de vluchtigheid van een gevoel of gedachte. Meningingen zijn dan vaak minder weloverwogen en feitelijk geuit zonder uitgebreid stil te staan bij het idee dat het voor de eeuwigheid vastligt en soms

door iedereen kan worden gezien. Dit kan impact hebben op de factoren die worden genoemd in Aanwijzing 15.

Met andere woorden, online communicatie kent nogal wat eigenaardigheden die zich soms zo snel ontwikkelen, dat het moeilijk bij te houden is. De stelling dat de kaders helder zijn gaat schuiven vanwege deze eigenaardigheden. De komende jaren zijn meer fascinerende uitspraken in de jurisprudentie te verwachten, die meer kader zullen geven aan wat zich bij online communicatie afspeelt op het snijvlak van privé en werk.

### 5 CONCLUSIE

Het algemene beeld op het terrein van ambtenaren en sociale media is zich, volgens onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen dat onder tientallen (top)ambtenaren is gehouden en dat begin 2014 wordt gepubliceerd, aan het ontwikkelen van afhoudend naar uitnodigend en bewuster. De ambtelijke top zit er ontspannen in. Er gaat niet veel stimulans van uit, en er is weinig visie op de toegevoegde waarde van sociale media. Maar afhoudend is de attitude ook niet. Veel gebruik van sociale media wordt als onschuldig gezien. De meesten zien geen heil in regels en actieve sturing. 'Gezond verstand gebruiken' is het devies. De groei van het aantal (top)ambtenaren dat actief is op sociale media laat niettemin zien dat een deel van hen toegevoegde waarde ziet in het

<sup>7</sup> 't Hoff, Geen betere censuur dan zelfcensuur. Vrijheid van meningsuiting in sociale media voor privémeningen van ambtenaren, scriptie Staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden, 2011, pag. 49

<sup>8</sup> 't Hoff, , 2011, pag. 49

zichtbaar en aanspreekbaar zijn via sociale media. In de internationale diplomatie zijn sociale media al niet meer weg te denken uit het dagelijks werk. De vraag is hoe lang het nog duurt voordat dit ook elders zo is.

<sup>1</sup> Ambassadeur Haspels had, toen hij nog topambtenaar op het departement van Buitenlandse Zaken werkzaam was, een website ‘geliked’ op zijn persoonlijke Facebook-pagina. Deze website was kritisch over toen nog niet gedoogpartner PVV. Toen een paar jaar later de PVV gedoogpartner werd, bekritiseerde de PVV deze ‘like’ – die nog steeds op zijn facebook-pagina stond – en vroeg minister Rosenthal om maatregelen tegen inmiddels ambassadeur Haspels. De minister gaf in zijn antwoorden op de Kamervragen (ah-tk-20112012-1968) een signaal af omtrent het optreden van ambtenaren in de sociale media, dat veel medewerkers als erg restrictief ervoeren. Dit leidde tot veel discussie op het departement (‘ophef, verontwaardiging en onzekerheid’). Een deel van deze discussie wordt weergegeven in de brief van de Ondernemingsraad aan de SG van BZ (OR 15; 17-2-2012). Het beleid van de huidige minister Timmermans staat in scherp contrast tot het beleid van de voormalige minister Rosenthal. Timmermans roept ambtenaren actief op om sociale media te gebruiken.

<sup>2</sup> Districtschef van de politie Zuidoost-Drenthe Dijkman had al eerder kritisch getwitterd over de PVV, hetgeen uiteraard politiek gevoelig lag. De druppel die de emmer deed overlopen,

was een tweet waarin Dijkman aangaf dat een incident waarschijnlijk ging om een geval van huiselijk geweld, terwijl het om een koolmonoxidevergiftiging bleek te gaan. De korpschef kreeg voorwaardelijk ontslag.

- <sup>3</sup> Op 12 december 2012 stuurde BZK Ambtenaar Sinke tijdens werktijd een tweet de wereld in over de ontruiming van een tentenkamp van asielzoekers op de Koekamp in Den Haag. Sinke twitterde: ‘Morgen ontruiming tentenkamp Koekamp bij Den Haag CS, ik kijk nu al uit naar het verwijderen van die zwervers’. De tweet werd opgepakt en via een tweet van Radio 1-presentatrice @LaRadio aan minister @RPlasterk voorgelegd. Die reageert met de vraag om na te gaan of het inderdaad gaat om een BZK medewerker. Vervolgens wordt het opgepakt door de media, onder meer nu.nl (<http://www.nu.nl/politiek/2981740/excuses-ambtenaar-beledigende-tweet-asielzoekers.html>) maakt melding van het incident. De BZK-ambtenaar biedt, nadat zijn tweet breed is opgepikt, via Twitter zijn excuses aan. BZK verwijst de pers naar het algemene beleid en reageert verder niet inhoudelijk op de zaak. Op 19 december 2013 komt het voorval wel aan de orde in een overleg over de ontruiming van tentenkampen. Staatssecretaris Teeven nam daar afstand van de uitspraak (TK 2012-2013, 29344, nr 115).
- <sup>4</sup> Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, Ministerie van Algemene Zaken, 1998
- <sup>5</sup> “De uitzondering op de regel; over ambtenaren in de openbaarheid”, EMMA-onderzoek, 2013
- <sup>6</sup> Social media guidance for civil servants, UK Cabinet Office 2012



# 10 Arbeidsverhoudingen

Prof. dr. P.T. de Beer

## 1 INLEIDING: HET SOCIAAL AKKOORD, RESULTAAT VAN HET POLDERMODEL

Het sociaal akkoord dat de sociale partners en de overheid in april 2013 afsloten, werd door de betrokken partijen verwelkomd als een bewijs van veerkracht en levensvatbaarheid van het Nederlandse overlegmodel. Ook al vliegen de verschillende partijen elkaar regelmatig in de haren, als puntje bij paaltje komt en de nood aan de man is, blijken zij telkens weer bereid hun deelbelangen tijdelijk terzijde te schuiven om tot een compromis te komen. De vakbonden konden die opsteker wel gebruiken, na de interne strijd waaraan de grootste vakcentrale, de FNV, de afgelopen jaren bijna te gronde is gegaan. Het kabinet was naarstig op zoek naar maatschappelijk draagvlak, nu de politieke steun voor zijn hervormings- en bezuinigingsbeleid wel erg smal bleek te zijn (vooral in de Eerste Kamer). En de werkgevers waren bevreesd voor onrust in de polder en zaten, nu de motor van de economie nog steeds hapert, beslist niet te wachten op een radicaliserende vakbeweging. Kortom, de Nederlandse traditie van het polderen heeft haar waarde weer bewezen, zoals zij dat de afgelopen duizend (!) jaar veel vaker heeft gedaan (zie daarover het mooie overzichtswerk van Prakke en Van Zanden, 2013).

---

## 2 DE OVERHEID ALS WERKGEVER

De waarde van een sociaal akkoord op nationaal niveau kan echter pas worden vastgesteld, als het niet blijft bij mooie voornemens op papier, maar ook in daden wordt omgezet. Op het moment van schrijven is het nog niet duidelijk in welke mate dat het geval zal zijn. De extra bezuinigingen en lastenverzwaringen die het kabinet-Rutte II wil doorvoeren stuiten alvast op veel weerstand van vakbondszijde. Of de sociale partners er in de sectoren in zullen slagen om gezamenlijk een effectieve aanpak van de werkloosheid te ontwikkelen, moet nog worden afgewacht.

Dan is er nog de rol van de overheid als grootste werkgever van het land. Een omvangrijk bezuinigingspakket staat haast per definitie op gespannen voet met vrije onderhandelingen met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren in het bijzonder. Opmerkelijk was dat in het sociaal akkoord het woord ‘loonmatiging’ niet voorkwam. Sinds het roemruchte Akkoord van Wassenaar uit 1982 geldt dit als het wondermiddel van het poldermodel. Door in crisistijd de lonen te matigen, kunnen de rendementen van het bedrijfsleven zich herstellen en worden nieuwe banen gecreëerd. Loonmatiging is ook van groot belang voor de overheid, aangezien de sociale uitkeringen in beginsel zijn gekoppeld aan de cao-lonen en doordat een groot deel van de overheidsuitgaven bestaat

uit de salarissen van ambtenaren en (indirect) de werknemers in gesubsidieerde instellingen. Als de lonen in het particuliere bedrijfsleven worden gematigd, heeft dit haast automatisch ook een drukkend effect op de uitkeringen en de lonen in de publieke sector. Het gaat daarbij om grote bedragen: één procent loonmatiging vertaalt zich al snel in zo’n 600 miljoen minder uitgaven aan uitkeringen en een vergelijkbaar bedrag aan ambtenarensalarissen, nog afgezien van de salarissen in gesubsidieerde instellingen.

Nu er geen afspraken zijn gemaakt over loonmatiging, kan de overheid er echter ook niet zonder meer op rekenen dat de uitkeringen en de ambtenarensalarissen worden gematigd. Dat heeft het kabinet er overigens niet van weerhouden om hiervan in de begroting voor 2014 wel uit te gaan.

Het kabinet-Rutte I had al bezuinigingen op het ambtenarenapparaat ingeboekt die oplopen tot 1,8 miljard structureel (vanaf 2018). Daarbovenop wil Rutte II vanaf 2014 nog eens structureel €700 miljoen per jaar op de loonruimte voor ambtenaren bezuinigen. Daarmee zou er in totaal voor €2,5 miljard op ambtenarensalarissen worden bezuinigd, oftewel zo’n 5 procent van de totale salariskosten. Uitgangspunt daarbij is dat ambtenarensalarissen in 2014, net als in volgende jaren, worden bevroren. Op Prinsjesdag bleek er onverwacht echter toch enige ruimte te zijn voor

verbetering van de arbeidsvoorwaarden, doordat de overheid als werkgever een lastenverlichting krijgt van €200 miljoen, die daarvoor kan worden ingezet. Daarnaast zou er nog €750 miljoen beschikbaar kunnen komen door versoering van de secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals reiskostenvergoedingen of studieregelingen). Zoals het in de begroting 2014 van BZK wordt verwoord: 'Op voorwaarde van modernisering van cao's en het in lijn brengen van de secundaire arbeidsvoorwaarden met kabinetsbeleid, kunnen financiële besparingen door het afschaffen of versoeren van secundaire arbeidsvoorwaarden in dezelfde cao-periode worden ingezet voor stijging van het primair loon. De budgettaire arbeidsvoorwaardenruimte als geheel neemt hierdoor niet toe.'

### 3 KOMEN ER ECHE CAO'S BIJ DE OVERHEID?

Onder deze omstandigheden van een zeer krap overheidsbudget, is het een illusie dat er bij de overheid 'normale' cao-onderhandelingen plaatsvinden, vergelijkbaar met die in het bedrijfsleven. Als de beschikbare loonsomruimte vanuit het perspectief van de overheid al bij voorbaat vaststaat, valt er voor vakbonden weinig te onderhandelen. Er kan misschien geschoven worden tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, maar deze zogeheten loonsombenadering wordt door de vakbonden begrijpelijkerwijze afgedaan als 'een sigaar uit eigen doos'. Een andere uitruil zou

die tussen arbeidsvolume en arbeidsvoorwaarden kunnen zijn. Als de totale uitgaven vastliggen, kun je de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren ook verbeteren door het aantal ambtenaren (sterker) te verminderen. Echter, dit is natuurlijk ook van invloed op de 'productie' van de overheid, tenzij tegelijkertijd een productiviteitsverbetering wordt gerealiseerd. Ambtenaren kunnen dan dus meer verdienen als ze in dezelfde tijd meer gaan doen. Of dat te realiseren valt zonder de werkdruk (of het aantal onbetaalde uren) te vergroten, valt nog te bezien. In ieder geval is dit geen automatisme en zouden dus aanvullende afspraken moeten worden gemaakt om te bepalen hoe de productiviteit kan worden verbeterd.

De vakcentrale FNV heeft aangekondigd dat de maximale looneis voor het komende jaar 3 procent bedraagt. Het CNV geeft aan dat deze kan variëren van 1,5 tot 3,5 procent, afhankelijk van of het goed of slecht gaat in een sector. Het zal duidelijk zijn dat 3 of 3,5 procent loonstijging bij de overheid in combinatie met de voorgenomen bezuinigingen, alleen te realiseren valt bij een forse reductie van de werkgelegenheid. Als het kabinet vasthoudt aan zijn budgettaire taakstelling, valt er voor de vakbonden dus alleen te kiezen tussen een fors lagere looneis dan men in andere sectoren nastreeft of het accepteren van een aanzienlijk sterkere reductie van arbeidsplaatsen bij de overheid dan



---

nu voorzien wordt. Voorwaar geen aantrekkelijk perspectief voor een vakbondsonderhandelaar.

Hier tekent zich af dat het uitgangspunt voor de cao-onderhandelingen bij de overheid een geheel andere is dan die in het bedrijfsleven. Bij cao-onderhandelingen in het bedrijfsleven gaat het in essentie om de vraag hoe de toegevoegde waarde van ondernemingen wordt verdeeld over de werknemers en de kapitaalverschaffers (zoals de aandeelhouders). Als de ene partij een groter deel krijgt, krijgt de andere automatisch minder. Vakbonden zullen er daarbij ook rekening mee houden dat een (te) groot aandeel in de toegevoegde waarde de winst van het bedrijf zo sterk onder druk kan zetten, dat dit de continuïteit van het bedrijf in gevaar brengt. Dit komt tot uitdrukking in de formule die zij veelal hanteren om de loonruimte te berekenen, namelijk de som van de productiviteitsstijging en de stijging van de producentenprijzen (dat is de opbrengst van de goederen en diensten die het bedrijf levert). Uitgaande van deze formule voor de loonruimte blijft de verdeling van de toegevoegde waarde over arbeidsinkomens en kapitaalinkomens ongewijzigd.

Bij de overheid is de toegevoegde waarde echter (per definitie) gelijk aan de totale loonsom. Aangezien de overheid geen winst maakt, valt er voor vakbonden ook geen winst af te romen.

De totale loonsom wordt direct bepaald door het budget dat de overheid beschikbaar heeft voor de ambtenarensalarissen. Waar een particulier bedrijf de keuze heeft om een loonsverhoging te compenseren door een prijsverhoging (al kan die natuurlijk een negatief effect hebben op de afzet) of te accepteren dat de winst lager wordt, staat de overheid voor de keuze om de belastingen te verhogen (of op andere uitgaven te bezuinigen) of de eigen productie te verlagen. In beide gevallen gaat het echter om politieke beslissingen, waarvoor een minister uiteindelijk de instemming van het parlement moet zien te krijgen. Als de vakbonden er bijvoorbeeld voor zouden kiezen om genoeg te nemen met minder ambtenaren in ruil voor een hoger salaris, dan blijft het een politieke beslissing of dat acceptabel is. Immers, de dienstverlening door de overheid kan daardoor afnemen.

Het probleem is derhalve dat er geen duidelijke basis is voor vrije cao-onderhandelingen bij de overheid, zoals de toegevoegde waarde van het bedrijf dat vormt in de marktsector. In de periode tot 1988, toen er geen vrije onderhandelingen waren, was die basis er wel in de vorm van het trendvolgerschap: de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector volgden die in de marktsector. Volgens het Centraal Planbureau geldt dit trendvolgerschap op langere termijn nog steeds. In een voetnoot in de Macro Economische Verkenning 2014 wordt opgemerkt: 'Een nullijn levert alleen tijdelijk een be-

sparing op. De redenering is dat er een inhaaleffect zal optreden, omdat de arbeidsmarkt een markt is, waar lonen als gevolg van vraag en aanbod tot stand komen.’ (CPB, 2013: 64, voetnoot 54). Als de overheid de ambtenarensalarissen langdurig laat achterlopen bij die in de marktsector, zal zij er op den duur niet meer in slagen om nieuwe ambtenaren aan te trekken.

## 4 CONCLUSIE: TERUG NAAR HET TRENDVOLGERSMODEL?

Als deze redenering juist is, zou het verstandiger zijn om het trendvolgerschap in ere te herstellen, in plaats van de illusie in stand te houden dat er bij de overheid daadwerkelijk vrije cao-onderhandelingen plaatsvinden. Uiteraard is er dan nog wel alle ruimte om te overleggen over de besteding van de loonruimte (bijvoorbeeld de verdeling tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden). Herinvoering van het trendvolgerschap maakt het voor de regering onmogelijk om tijdelijke bezuinigingen in te boeken die geen structureel karakter hebben. Dat vermindert natuurlijk de budgettaire armslag van een kabinet (al kan men nog altijd het personeelsvolume beperken), maar leidt wel tot meer consistent begrotingsbeleid. Voor de vakbonden beperkt het ogenschijnlijk de vrijheid om te onderhandelen, maar zoals opgemerkt gaat het hierbij in belangrijke mate om een schijnonderhandelingsvrijheid. En het biedt, enigszins paradoxaal, juist wel het perspectief dat ambtena-

ren als ‘gewone’ werknemers worden behandeld, doordat hun arbeidsvoorwaarden parallel lopen met die in de marktsector.



Prof. dr. P.L.M. Leisink

## 1 INLEIDING

In veel Europese lidstaten staan de arbeidsverhoudingen onder grote druk, met name bij de overheid. De economische en fiscale crisis heeft tot aanhoudende bezuinigingen geleid, die de overheid als werkgever vertaald heeft in maatregelen als bevriezing van salarissen, reductie van arbeidsplaatsen of overheveling van taken (Vaughan-Whitehead 2013). In vele landen zijn deze maatregelen eenzijdig door de overheid vastgesteld, zonder overleg en onderhandeling met vakbonden. Waar wel onderhandeld werd, was de opstelling van vakbonden vaak defensief en gericht op het beperken van de schade (European Commission 2013; Guyet, Tarren & Triomphe 2012). Op het eerste gezicht lijkt de Nederlandse situatie overeen te komen met deze kenschets. De vraag is daarom op zijn plaats of de arbeidsverhoudingen bij de overheid nog een rol van betekenis spelen en of onderhandelingen tussen de overheidswerkgever en de vakbonden méér kunnen opleveren dan het bovengeschetste beeld van behoud van verworven rechten.

## 2 WERKGEVERS EN WERKNEMERS BLIJVEN IN GESPREK

Bij het Rijk is sinds 1 januari 2011 de cao verlopen en zijn onderhandelingen voor een nieuwe cao gestrand. Bij de gemeenten zijn werkgevers en vakbonden er wel in geslaagd een nieuwe cao af te sluiten, maar de onderhandelingen verliepen aan-

---

zienlijk moeizamer dan voorheen. Vakbonden erkennen dat er sprake is van economisch moeilijke tijden, waardoor cao -onderhandelingen stranden, maar de verwachting is dat dit een tijdelijke zaak is. Vakbondsonderhandelaars zien geen doelbewuste pogingen van de overheid om vakbonden te marginaliseren, omdat op andere terreinen dan de cao het overleg met de werkgever gaande blijft (Leisink, Weske & Knies 2013). Dit overleg heeft onder meer betrekking op het sociaal beleid en het is op dit gebied dat er afgelopen jaar vernieuwende afspraken zijn gemaakt.

In de meeste Europese lidstaten is bij de overheid sprake van baanzekerheid. Nederland is daarop geen uitzondering. Ontslag wegens reorganisatie was in de praktijk nagenoeg onmogelijk. De aanhoudende bezuinigingen maakten het echter onwaarschijnlijk deze traditionele vorm van baanzekerheid te behouden. Vakbonden onderkenden het risico van gedwongen ontslagen en waren bereid na te denken over mogelijkheden voor werkzekerheid. Bij de gemeenten leidde dit proces als eerste, in 2012, tot een overeenkomst Sociaal Beleid met de regeling Van Werk Naar Werk (VWNW). In 2013 is een vergelijkbare regeling afgesproken bij het rijk.

Kort samengevat komt de VWNW-regeling op het volgende neer. Wanneer het bevoegd gezag een organisatieverandering nodig acht die leidt

tot krimp, kunnen ambtenaren vrijwillig kiezen voor VWNW-begeleiding. Dit houdt in dat er een onderzoek onder onafhankelijke begeleiding wordt gedaan naar mogelijkheden voor werk binnen en buiten de eigen sector. Afhankelijk van de uitkomst worden voorzieningen geboden, zoals een opleiding, tijdelijk ander werk en individuele begeleiding naar ander werk. Als de problematiek van boventaligheid niet kan worden opgelost door vrijwillige kandidaten, volgt een verplichte VWNW-fase. De ambtenaar is verplicht zich in te spannen het VWNW-plan uit te voeren en een aangeboden passende functie te aanvaarden. De werkgever is verplicht VWNW-kandidaten te begeleiden naar een nieuwe functie. Bij de gemeenten blijft de ambtenaar gedurende maximaal twee jaar op de loonlijst staan; bij het Rijk is een complexere afspraak over salarisgarantie gemaakt.

Natuurlijk kan de vraag gesteld worden of deze VWNW-regeling als vernieuwing te karakteriseren is. Critici kunnen tegenwerpen dat ambtenaren hiermee niet ingestemd zouden hebben als de regeling niet door economische omstandigheden was afgedwongen. Interessant is dat de VWNW-regeling door vakbondsonderhandelaar Ouwehand bij het Rijk als 'een stevige verbetering' wordt gezien<sup>1</sup>. En ook vakbondsonderhandelaar De Haas bij de gemeenten karakteriseerde in een interview de VWNW-regeling als een innovatieve maatregel (Leisink, Weske & Knies 2013).

<sup>1</sup> [www.abvakabofnv.nl](http://www.abvakabofnv.nl) nieuwsarchief Akkoord over Sociaal Beleid Rijksambtenaren, 11 april 2013

Sociaal-politiek gezien is er reden om van een vernieuwing te spreken. De laatste jaren is de waarde die aan werken wordt gehecht, verschoven. Dit is al langer te zien in de private sector, waar bij collectief ontslag niet meer de ontslagvergoeding de belangrijkste kwestie is maar de begeleiding naar ander werk. Werk wordt niet slechts als een bron van inkomen gewaardeerd, maar primair als een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie. Niet-werken levert het risico van sociale uitsluiting op. Voor specifieke categorieën werknemers is werkloosheid een wezenlijke bedreiging: van ouderen boven de 55 in de bijstand vindt maar 16 procent een baan (RWI 2011). Het is dus van belang oudere werknemers in het geval van boventaligheid te begeleiden bij het vinden van een nieuwe baan en te voorkomen dat ze werkloos worden en op eigen kracht een nieuwe baan moeten vinden. Interessant is dat de vernieuwing van de VWNW-regelingen gepaard gaat met continuering van het wederkerig belang en de *balanced approach*, die kenmerkend worden geacht voor het Rijnlandse model van arbeidsverhoudingen (Boselie 2011; Paauwe & Boselie 2007). De overheid als werkgever heeft belang bij flexibiliteit, maar erkent ook de verantwoordelijkheid horend bij goed werkgeverschap. Vakbonden waarderen werk in relatie tot maatschappelijke participatie en erkennen daarbij de verantwoordelijkheid van de werknemer om mee te werken aan het vinden van

passend werk als de werkgever daar in redelijkheid zelf niet meer voor kan zorgen.

### 3 CONCLUSIE

Om terug te komen op de hoofdvraag: arbeidsverhoudingen spelen nog een rol van betekenis, in de ene sector – gemeenten – meer dan in de andere – Rijk. En waar ruimte is voor onderhandelingen blijkt het mogelijk het besef van de veranderde omstandigheden om te zetten in vernieuwing van traditionele regelingen tot afspraken die passen bij de veranderde situatie en waarden.

### LITERATUUR

- Boselie, P. (2011) *Strategic Human Resource Management: A Balanced Approach*. London: McGraw-Hill.
- European Commission (2013) *Industrial relations in Europe 2012*. Commission Staff, working document.
- Guyet, R, Tarren, D & Triomphe, C. (2012) *Social dialogue in times of economic crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Leisink, P., Weske, U., & Knies, E. (2013) Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis: strengthening partnership in an era of austerity in the Netherlands. <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/Netherlands--National-Report.docx>
- Paauwe, J. & Boselie, P. (2007) HRM and societal embeddedness. In P. Boxall, J. Purcell & P. Wright

---

(eds) *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, pp. 166-184. Oxford: Oxford University Press.

RWI (2011) *(G)oud! Kansen creëren voor werkloze ouderen*. Den Haag: RWI.

Vaughan-Whitehead D (2013) *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.





# 11 Interviews

*Wat vinden anderen er van? Zes interviews.*

In deze Staat van de Ambtelijke Dienst hebben we niet alleen uiteenzettingen opgenomen van experts maar ook een aantal interviews met mensen die op uiteenlopende plaatsen te maken hebben met ambtenaren. Er zijn zeer veel mensen die met ambtenaren te maken hebben, dus we hebben een selectie gemaakt. De minister van BZK natuurlijk, Ronald Plasterk, want die is verantwoordelijk voor het gehele openbare bestuur en de werkers daarin. Maar ook een manager van een grote uitvoeringsdienst, Peter Veld, DG van de Belastingdienst. En een manager van een gemeente, Maarten Ruys. Op gemeentelijk gebied hebben we ook gesproken met Jantine Kriens, die kort geleden begonnen is als algemeen directeur van de VNG en daarvoor wethouder van Rotterdam was. Corrie van Brenk, de voorzitter van Abvakabo FNV, vertegenwoordigt het geluid uit de hoek van de vakbonden. En Eileen van Kesteren is gewoon ambtenaar, maar wel nog jong, voorzitter van FUTUR ook. Zes interviews die enig licht uit de praktijk laten schijnen over de verhalen van de deskundigen.



## “HET BEGINT NU WAT TE GISTEN. MENSEN ZIJN KLAAR MET DE OBSESSIE VAN DE POLITIEK OM DE OVERHEID STEEDS KLEINER TE MAKEN.”

---

In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector met Corrie van Brenk, voorzitter Abvakabo FNV.

Corrie van Brenk werkt sinds 2001 bij Abvakabo FNV. Ze begon als regiobestuurder welzijn, daarna werd zij cao-onderhandelaar. Sinds 2010 is Corrie van Brenk lid van het dagelijks bestuur van Abvakabo FNV. In mei 2012 werd van Brenk gekozen tot voorzitter van Abvakabo FNV.

*Roel Bekker: Een vraagje vooraf. Hoe vaak hebben jullie als Abvakabo FNV inmiddels overleg gehad met minister Plasterk? Die gaat over alle ambtenaren, dus onderwerpen voor gesprek genoeg, lijkt mij.*

Corrie van Brenk: ‘Welgeteld één keer zolang hij minister is. Dat gesprek stond in het teken van zijn verzuchting, en die van minister Blok, dat er de komende jaren sprake is van grote budgettaire problemen en dat er dus geen geld is voor de ambtelijke dienst.

Ik kreeg niet de indruk dat we in hem een bondgenoot hebben in bijvoorbeeld onze grote zorgen over agressie tegen ambtenaren en het gebrek aan respect voor ambtenaren. Of het opkrikken van het imago van ambtenaren. Die agressie is voor ons een groot punt van zorg. Je herinnert je dat grote incident bij een van de Sociale Diensten. Maar ook in gevangnissen speelt het. We zouden het goed vinden als de minister zich wat meer begaan toont met de ambtenaren. Wij doen zelf wel veel aan het verbeteren van het imago van de ambtenaar. Er blijken veel misverstanden te bestaan over wie ambtenaar zijn en wat ze doen. Men realiseert zich niet dat het overgrote deel van de ambtenaren helemaal niet in de Haagse ministeries zit maar in de uitvoering bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat, de Belastingdienst of de inspecties.’

---

---

*Roel Bekker: Men denkt ook dat ambtenaren een gebeitelde rechtspositie hebben en naar verhouding veel verdienen.*

Corrie van Brenk: 'Ja, dat is ook zo'n misverstand. Ambtenaren zijn echt geen grootverdieners en de koopkracht van ambtenaren is fors teruggelopen. Je ziet ook in toenemende mate schrijnende gevallen, van loonbeslag bijvoorbeeld bij de groep die onder modaal verdient. Dat is heel slecht voor de moraal, zeker als het ook nog eens gepaard gaat met twijfels over de integriteit. Dat soort zaken zouden we ons meer moeten realiseren, en ik zou graag zien dat de minister zich daarmee meer betrokken voelt en dat tot uiting brengt. Hij zou ook Kamerleden die meedoen met de populistische opvattingen over ambtenaren in het openbaar moeten corrigeren.'

*Roel Bekker: 'Wat vinden jullie van de omvang van de ambtelijke dienst? Als het budget beperkt is, moet je hetzij in de arbeidsvoorwaarden snijden hetzij in het volume. En als je dat laatste doet, betekent dat: afslanken.'*

Corrie van Brenk: 'Ook wij zijn voor een verantwoorde overheidsbegroting en dat betekent keuzes maken. Maar dat kun je natuurlijk wel beter doen dan nu gebeurt. Er staat vandaag weer een verhaal in De Telegraaf over de situatie in de gevangenissen. Enerzijds worden gevangenissen gesloten en

anderzijds weer een nieuwe gebouwd, tegen hoge kosten. Dat is toch niet uit te leggen aan het personeel? Men zou ook veel meer moeten luisteren naar de opvattingen van het personeel, ook als het om efficiency gaat. We hebben afgelopen zomer de campagne 'In mijn schoenen' gehad. Wat zou er anders gaan als Rutte en Samson in jouw schoenen staan? Dat leverde heel veel ideeën op voor het kabinet. Maar daar kwam geen reactie op. Het meest prangende voorbeeld is de Belastingdienst. Daar hebben onze leden vaak aan de bel getrokken: 'De miljarden liggen voor het oprapen.'

*Roel Bekker: Nou, de Belastingdienst mag nu weer uitbreiden, dus zo slecht komt die er niet vanaf. Maar die inbreng van het personeel: moet die niet vooral gericht zijn tot het management?*

Corrie van Brenk: 'Klopt, maar het lijkt wel alsof men ook daar soms doof is. Misschien durven ze ook de bewindspersoon niet hard tegen te spreken. Je ziet bijvoorbeeld soms politieke stellingnames waarvan iedereen weet dat die niet uitvoerbaar zijn. Laatst nog staatssecretaris Teeven die aankondigde dat iedere veroordeelde binnen een maand in de gevangenis moest zitten. Onzin, dat gaat niet lukken. Hetzelfde bij de fraudebestrijding bij de Belastingdienst. Ik zou het goed vinden als het ambtelijk management wat beter luistert naar zijn eigen mensen en wat meer van zich af zou bijten.'

## “HET BEGINT NU WAT TE GISTEN. MENSEN ZIJN KLAAR MET DE OBSESSIE VAN DE POLITIEK OM DE OVERHEID STEEDS KLEINER TE MAKEN.”

---

*Roel Bekker: Wat vind je van de Balkenende-norm? Die gaat jullie zeker nog niet ver genoeg? Of ligt dat genuanceerder?*

Corrie van Brenk: ‘Wij zijn heel blij met de Wet Normering Topinkomens, daardoor komt er eindelijk een rem op die topsalarissen. Wij publiceren jaarlijks de Actiz-top 50 over de topsalarissen in de zorg. Daar zaten onverklaarbaar hoge salarissen bij. Wij vinden dat de top in de publieke sector niet meer dan tien keer het salaris van de werknemers in de laagste loonschaal zou moeten verdienen.’

*Roel Bekker: Dus jullie zijn ook positief over het voornemen van minister Blok om o.a. schoonmakers weer in dienst van het rijk te nemen?*

Corrie van Brenk: ‘Jazeker, heel goede zaak. Wij hebben grote zorgen over wat er gebeurt met de laag betaalde banen. Door ze weer in dienst te nemen kun je betere garanties geven voor de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen. Ik was bijvoorbeeld heel blij met wat de gemeente Den Haag heeft gedaan met de straatvegers. Een particulier bedrijf dat er niet al te best voor stond, zou deze mensen overnemen. Na acties van de straatvegers heeft de gemeente besloten ze in dienst te houden maar ze moeten wel een efficiëncyslag maken. De straatvegers lieten me heel enthousiast weten dat ze nu weer het gevoel hebben dat ze er

bij horen en hebben al een plan klaar liggen hoe ze een en ander efficiënter kunnen gaan doen.’

*Roel Bekker: De arbeidsmarkt. We zien een vergrijzing van de ambtelijke dienst: mensen worden ouder, werken om verschillende redenen langer door, maar de totale omvang krimpt. Daardoor is er geen ruimte voor instroom en daarvan zijn vooral de jongeren de dupe.*

Corrie van Brenk: ‘Wij hebben onlangs gebroken met het principe van *last in, first out*. Dat was met het oog op de jonge instroom. Maar heeft dat veel effect gehad? Je ziet dat de overheid aan jongeren vooral tijdelijke contracten aanbiedt. Ook zien we in toenemende mate het inschakelen van ZZP-ers en het hanteren van payroll-constructies.

Dat is niet goed voor de arbeidsverhoudingen en het is korte-termijndenken. Ik ben ervoor de VUT weer te voorschijn te halen.’

*Roel Bekker: Maar wie gaat dat betalen? Het zal dan toch ten koste gaan van arbeidsplaatsen.*

Corrie van Brenk: ‘Dat is kortzichtig. Je moet juist blijven investeren in je ambtelijke werknemers. Laatst hoorde ik een prachtige suggestie van monteurs bij de RET in Rotterdam. Daar heb je oudere technici die precies weten hoe zo’n tram in elkaar zit. Maar die gaan bijna met pensioen. Dus willen

---

zij dat de RET gaan investeren in nieuwe instroom die die *know how* overneemt nu zij er nog zijn. De oudere werknemers Kunnen straks met een goed gevoel met pensioen en de jongere generatie hebben alle trucjes van het vak geleerd.'

*Roel Bekker: Het zijn lastige tijden voor de ambtelijke dienst, afslanken, reorganisaties, geen salarisverhoging. Toch blijft het nog steeds vrij rustig. Hoe verklaar je dat? En is dat stilte voor de storm?*

Corrie van Brenk: 'De Nederlandse ambtenaar is uiterst loyaal, ze zijn trots op hun werk en wringen zich in duizend bochten om er ondanks alle moeilijkheden toch wat van te maken. Maar dat kun je niet eindeloos op de proef blijven stellen. Het begint nu wat te gisten. Mensen zijn klaar met de obsessie van de politiek om de overheid steeds kleiner te maken.'

## “CREËER LOOPBAANPADEN VOOR JONGE AMBTENAREN EN ZORG DAT ERVARING EN KENNIS NIET VERLOREN GAAN”

---

In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Jonas Westhoek (CAOP) met Eileen van Kesteren, voorzitter van FUTUR.

Eileen van Kesteren is beleidsmedewerker Economie bij de Provincie Utrecht. Daarnaast is ze sinds december 2011 voorzitter van FUTUR, het landelijk netwerk voor jonge ambtenaren in Nederland. Futur brengt jonge ambtenaren met elkaar in contact voor netwerkvorming, uitwisseling van kennis, ervaring en ideeën. Elk jaar organiseert FUTUR de verkiezing voor Jonge Ambtenaar Van Het Jaar.

*Jonas Westhoek: Hoe denk jij over het imago van de ambtenaar?*

Eileen van Kesteren: ‘Ik kan mij best voorstellen dat burgers weleens problemen met ambtenaren ervaren bij het gemeenteloket of dat aanvraagprocessen traag gaan. Dat doet geen goed aan het imago van de ambtenaar. Maar er zou best wat meer positieve aandacht voor ambtenaren mogen komen. Er werken namelijk ontzettend veel goede mensen bij de overheid. Verkiezingen als ‘Overheidsmanager van het Jaar’ en ‘Jonge Ambtenaar van het Jaar’ genereren positieve aandacht. Dit soort rolmodellen zijn niet alleen goed voor het imago van de ambtenaar, ze helpen ook om betere mensen aan te trekken en de overheid beter te maken van binnenuit. Het probleem is deels dat bescheidenheid een beetje in het DNA van ambtenaren zit.’

*Jonas Westhoek: Hoe zorg je met een problematisch imago voor voldoende instroom van jongeren?*

Eileen van Kesteren: ‘Het gaat nu vooral om bezuinigingen en krimp, de politiek is gericht op de korte termijn. Ik zou zeggen: creëer loopbaanpaden voor jonge ambtenaren en zorg dat ervaring en kennis niet verloren gaan. Mijn generatie is zich erg bewust van ontwikkelingen en competenties. Ze heeft vaardigheden waar de maatschappij nu ook om vraagt. Een betere doorstroom zorgt voor



meer diversiteit en voor een kwalitatief betere organisatie. Doorstroom moet overigens samengaan met de overdracht van kennis door de generatie die de komende jaren met pensioen gaat. Dat houdt niet op met het maken van beleid. Het moet ook echt worden uitgevoerd in de praktijk.'

*Jonas Westhoek: Maar de overheid is toch nog steeds een heel aantrekkelijke werkgever voor jongeren? Als je kijkt naar het aantal aanmeldingen voor traineeships heeft de overheid niets te klagen. Jonge afgestudeerde studenten hebben blijkbaar niet het idee dat er bij de overheid helemaal geen perspectief meer is?*

Eileen van Kesteren: 'Ja, dat is heel dubbel. De overheid is populair maar er stromen heel veel goede jonge ambtenaren uit. Ik zeg weleens dat de overheid in jongeren investeert door middel van traineeships, om ze vervolgens in de private sector te laten werken. We investeren wel in jongeren en leiden ze op en vervolgens maakt het de overheid niet uit of ze in hun eigen of in een andere organisatie terecht komen. Het lijkt op een soort maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar dan met jongeren.

Jongeren stromen ook vrijwillig uit. Dat heeft meer met perspectief op ontwikkeling te maken dan met bijvoorbeeld salariering of een nullijn. Dat is veel beter te organiseren. Het zou mooi zijn

als vernieuwingsdrang positief wordt beloond. In andere organisaties word je als jongere wellicht meer beloond voor je prestaties. Dat geeft te denken. Jonge ambtenaren willen, net als andere starters, iets opbouwen. Dat wil niet zeggen dat jongeren gelijk vijftig jaar bij de overheid zouden willen werken. Ze willen bijvoorbeeld een huis kopen en kunnen dat nu vaak niet omdat de bank een vast contract eist. Dus het is niet heel gek dat jongeren op zoek gaan naar meer vastigheid.'

*Jonas Westhoek: Hoe denk jij over salariering en de Wet Normering Topinkomens?*

Eileen van Kesteren: 'Ik ben voor gepaste beloning voor het werk dat je doet. Dat moet ook gelden voor het salaris van ambtenaren. Resultaatsturing moet meer de lijn zijn voor beloning. We dragen wel veel verantwoordelijkheid bij de overheid, dus daar mogen we ook voor worden beloond. Maar uiteindelijk moeten mensen toch beoordeeld worden op behaalde resultaten. Dat is nu nog zwaar onderontwikkeld bij de overheid, denk ik.'

*Jonas Westhoek: Denk je dat de ambtelijke dienst productiever kan zijn en meer taken met minder middelen kan doen?*

Eileen van Kesteren: 'Men moet meer resultaatsturing toepassen bij de overheid. Het organiseren van kwaliteit en productiviteit gaat bij een over-

## “CREËER LOOPBAANPADEN VOOR JONGE AMBTENAREN EN ZORG DAT ERVARING EN KENNIS NIET VERLOREN GAAN”

---

heid hopelijk niet anders dan elders. Ik ben wel benieuwd wat er gebeurt als taken verschuiven in de toekomst, bijvoorbeeld nu bij de decentralisaties in het sociaal domein. Kennis gaat verschuiven. Aan de andere kant zie je ook dat de overheid moeite heeft met het aantrekken van goede ICT'ers. Terwijl dat juist heel belangrijk zou zijn om te professionaliseren en effectief te werken bij de overheid.’

*Jonas Westhoek: Hoe kijken jonge ambtenaren eigenlijk aan tegen vakbonden en cao-onderhandelingen bij de overheid?*

Eileen van Kesteren: ‘Vakbonden hebben steeds meer moeite om zich verenigd te krijgen. Dat komt omdat vakbonden niet meer van deze tijd zijn. Ambtenaren zouden wel meer verantwoordelijkheid kunnen nemen en dragen. Het nieuwe type ambtenaar kan heus zijn stem laten horen, maar zou zich niet eerst bij een vakbond hoeven aan te sluiten. Ik ben er niet voor om betrokkenheid via oude instituten te regelen. In organisaties in de private sector zie je dat nieuwe werknemers veel meer betrokken worden en meer verantwoordelijk worden gemaakt voor het resultaat van de organisatie. Werknemers en werkgevers zijn beiden verantwoordelijk. Ook bij de overheid dient betrokkenheid anders te worden georganiseerd.’

---



In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, met Jantine Kriens, voorzitter van de directieraad van de VNG

Jantine Kriens was van 2002 tot 2006 raadslid in Rotterdam voor de PvdA. In 2006 werd ze wethouder in Rotterdam, eerst van Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang en in 2010 wethouder Financiën, Bestuur en Organisatie, Volksgezondheid en Maatschappelijke Ondersteuning. Tot april 2013 was ze voorzitter van het College voor Arbeidszaken. Vanaf mei 2013 is Jantine Kriens voorzitter van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

*Roel Bekker: De omvang van de ambtelijke dienst is een belangrijk thema in De Staat van de Ambtelijke Dienst. Iedereen zegt: de overheid is veel te groot. Hoe kleiner de ambtelijke dienst hoe beter, is de gedachte. Efficiency is echter niet tot in het oneindige te bereiken. Daarnaast wordt de overheid er als werkgever niet aantrekkelijker op. Hoe kijk jij daarnaar vanuit de gemeentelijke wereld?*

Jantine Kriens: 'Wat mij betreft is het een discussie over de verkeerde dingen. In feite is het een sturingsvraagstuk. Het gaat om welke taken je als overheid wilt uitvoeren. De echte vraag is: hoe geef je opdrachten aan je eigen apparaat en aan anderen en doen we dat eigenlijk wel goed? Tegelijkertijd is de gemeentelijke organisatie weliswaar kleiner, maar neemt ze steeds meer een regierol. Terwijl er ook paradoxale kanten zitten aan de overheid als regisseur: de rijksoverheid gaat nu weer schoonmakers in dienst nemen.'

*Roel Bekker: Wat vinden jullie daar eigenlijk van? Minister Blok wil natuurlijk dat gemeenten dit voorbeeld gaan volgen.*

Jantine Kriens: 'Ik denk niet dat gemeenten dat voorbeeld massaal gaan volgen. Maar je ziet wel een structurele beweging rondom de Participatiewet dat de laagste loonschalen bij de gemeente gebruikt gaan worden om SW'ers in dienst te nemen. Ook dat is enigszins paradoxaal met de

---

regierol die de overheid op zich wil nemen, maar op het moment dat je een beroep doet op andere werkgevers, is het logisch dat de overheid daarin een voorbeeldfunctie op zich neemt.’

*Roel Bekker: Zijn alle uitbestedingen eigenlijk een brevet van onvermogen voor de ambtelijke dienst? Als de ambtenaren tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden hetzelfde zouden kunnen leveren als het bedrijfsleven, was de noodzaak om diensten uit te besteden misschien minder geweest.*

Jantine Kriens: ‘De overheid is tot dusver niet altijd in staat geweest om bedrijfsmatig te werken. Er was altijd geld en geen noodzaak om zo efficiënt en goedkoop mogelijk te werken. Kosteneficiency en bedrijfsmatig werken zitten niet in de genen van een overheidsorganisatie.’

*Roel Bekker: Hoe denkt een gemeentelijk bestuurder over het imago van de ambtenaar?*

Jantine Kriens: ‘Ik denk dat de meeste bestuurders na twee dagen doorhebben dat ze het zonder ambtenaren niet kunnen. Ze leunen op hun ambtenaren en hebben respect voor het functioneren van het ambtelijk apparaat.’

*Roel Bekker: Wat mij verbaast: veel bestuurders spreken zich in het openbaar niet al te positief uit over de ambtenarij. Je hoort nooit een minister*

*of wethouder de lofzang zingen op de ambtelijke dienst.*

Jantine Kriens: ‘Dat is de verstrengeling van politieke opvattingen met het publieke beeld van ambtenaren, denk ik. Je wordt er als politicus in het parlement en de gemeenteraad niet voor beloond als je opgetogen verhalen houdt over ambtenaren. Ook dat is een beetje dubbel. Veel politici zijn natuurlijk heel ijdel en nemen graag alle lof tot zichzelf. Maar een niet-ijdele politicus komt zelden voor.’

*Roel Bekker: Als de politiek zich negatief opstelt tegenover de ambtelijke dienst, hoe krijg je dan nog de beste ambtenaren?*

Jantine Kriens: ‘Dat vind ik ook een groot probleem. Natuurlijk neemt de gemeentesecretaris het intern wel voor de ambtenaren op. Maar hij is minder zichtbaar voor de buitenwereld. Daar zit de spanning: naarmate hij meer in de publiciteit treedt, komt hij snel in de problemen met zijn politieke bazen. De gemeentesecretaris kan ook de ruimte opeisen voor zichzelf om het ambtelijke systeem te depolitiseren en zich meer als werkgever van de eindverantwoordelijke ambtenaren opstellen, naar de politiek toe.’

## 'HET WORDT NOOIT MEER ZOALS HET WAS'

---

*Roel Bekker: De Balkenende-norm is afgeleid van het ministersalaris, maar dat is louter politiek bepaald. Hoe denk jij hierover?*

Jantine Kriens: 'Ik snap de behoefte om aan het publiek te laten zien dat je met publiek geld ook sober om kunt gaan. En ik vind ook dat naar sectoren en instellingen stevige signalen moeten gaan als het gaat om salariëring. Het kan niet wat daar jaren is gebeurd. Tegelijkertijd is het belangrijk om het salaris per functie te beoordelen. Hoe zit bijvoorbeeld de arbeidsmarkt in elkaar? Zelf heb ik meegemaakt hoe het is gegaan met de directeur van het Gemeentelijk Havenbedrijf in Rotterdam. Dat was een lastige afweging. Aan de ene kant is het enorm belangrijk dat de persoon die op zo'n belangrijke plek terechtkomt de optimale kwaliteit heeft. Aan de andere kant is het wel een publieke taak en moet de beloning wel uit te leggen zijn aan de gemeenteraad. Overigens vind ik dat inkomensbeleid nationaal beleid moet zijn, niet lokaal.'

*Roel Bekker: Door de decentralisaties komen er in korte tijd substantiële taken bij voor gemeenten. Kan het ambtelijk apparaat deze taken aan?*

Jantine Kriens: 'Het is al een tijdje bezig deze beweging, gemeenten hebben er zelf om gevraagd en decentralisaties zijn niet top-down opgelegd. Voorbeelden van de afgelopen jaren laten zien

dat het goed mogelijk is. De overheveling van de WWB en WMO is eigenlijk heel goed gegaan. Tegelijkertijd gaat het nu om veel meer taken en gaat het samen met een situatie waarin veel gemeenten moeten krimpen. In hoog tempo gaan ambtenarenapparaten van gemeenten samenwerken, vooral gericht op het versterken van de uitvoeringskracht.'

*Roel Bekker: De gemeenten zaten vorig jaar niet op een nullijn maar kregen 1 procent loonsverhoging. Is dat goed bevallen, het geven van meer ruimte? Het gaat natuurlijk ten koste van een aantal arbeidsplaatsen.*

Jantine Kriens: 'Ik was er vorig jaar echt van overtuigd dat de gemeentelijke cao achterliep. Het is goed bevallen, het gemeentelijk werkgeverschap won aan zelfvertrouwen. Het proces was wel heel spannend, omdat het niet alleen ging om een verlies aan arbeidsplaatsen, maar ook om bezuinigingen. Verder bood de nieuwe cao ook perspectief vanwege de van-werk-naar-werk-aanpak. Dit was ook nodig in een tijd van krimp.'

*Roel Bekker: Hoe lang kun je als publieke sector doorgaan met een nullijn zonder dat de prestaties in gevaar komen? Mensen kunnen niet weg, mensen kunnen niet binnenkomen.*

---

Jantine Kriens: ‘Niet al te lang meer, maar dat heeft ook te maken met de situatie van krimp. De gemiddelde leeftijd stijgt, de mobiliteitsmogelijkheden van ambtenaren zijn beperkt. Ik denk dat het gevaar voor verlies aan kwaliteit meer te maken heeft met de gebrekkige mobiliteit dan met de nullijn. Ambtenaren zitten in een niet inspirerende situatie van krimp, tegelijkertijd komen er geen jonge ambtenaren bij. Het is natuurlijk moeilijk om de organisatie in de *mood* te houden in tijden van krimp en taakuitbreiding.’

*Roel Bekker: Is er sprake van een transitie? Zitten we nu in een tijdelijke situatie van stilstand in de publieke sector en wordt het straks weer beter? Ik denk dat het permanent anders wordt en moet.*

Jantine Kriens: ‘Ik citeer vaak Den Uyl: ‘Het wordt nooit meer zoals het was.’ Maar dan nog is het voor mij een transitie. We zijn in de afgelopen tijd te weinig bedrijfsmatig geweest en hebben te weinig nagedacht over wat we nu wel en niet zouden moeten doen als overheid.’

*Roel Bekker: In deze context vind ik de relatie tussen politiek en ambtenarij wel zorgelijk. Politiek wordt steeds politieker, wil zich met meer bemoeien, wet-houders hebben tegenwoordig politieke assistenten we gaan naar de gekozen burgemeester op termijn. Hoe zie jij die relatie?*

Jantine Kriens: ‘Ik zie het ook gebeuren, aan de andere kant, ik merk dat de ambtelijke organisatie zich verantwoordelijk voelt voor de stabiliteit. Politiek wordt steeds meer het toneel, dat draagt niet bij aan de kwaliteit van de democratie. Niet cynisch bedoeld, maar ik verwacht niet dat de politiek minder politiek wordt, dat het minder om de korte termijn en om framing gaat draaien.’

*Roel Bekker: Wat hebben gemeenten aan het rijksbeleid inzake ambtenaren?*

Jantine Kriens: ‘We proberen samen op te trekken als decentrale overheden. Het wordt steeds interessanter voor alle overheidspartijen om de cao en pensioentafels op elkaar af te stemmen. Daarnaast vind ik het van groot belang dat er mobiliteit tussen overheden wordt georganiseerd. Dat gebeurt nu nog veel te weinig.’

## “AMBTENAREN MOETEN GOED WETEN HOE ZAKEN UITWERKEN IN POLITIEKE ZIN”

---

In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector met Ronald Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ronald Plasterk is sinds 5 november 2012 minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij was van 2007 tot 2010 minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kabinet Balkenende IV. Van 2010 tot 2012 was hij Tweede Kamerlid voor de PvdA. Eerder was hij hoogleraar ontwikkelingsgenetica in Utrecht en in Amsterdam.

*Roel Bekker: Ik wilde als eerste een algemeen punt aansnijden. Ik heb eens gekeken naar de mate waarin de minister van BZK voorkomt in het dagelijkse persoverzicht als het gaat om ambtenarenzaken. Dat is heel weinig. Hetzelfde geldt voor het overzicht op de BZK-website van documenten en publicaties van het ministerie. Ook daarin komen weinig stukken van de minister van BZK voor als het gaat om ambtenaren terwijl hij toch de eindverantwoordelijke is voor alle werknemers in de publieke sector.*

Ronald Plasterk: ‘Dat zou kunnen. Ik ga natuurlijk niet over de vraag wat de pers schrijft en ik denk dat het voor de media veel aantrekkelijker is om te schrijven over zaken als de AIVD dan over ambtenaren. Dat zou de verklaring kunnen zijn.’

*Roel Bekker: Daar kan ik me iets bij voorstellen als het om de media gaat. Maar ik heb los van wat de pers optekent ook heel weinig uitspraken of stukken van jou gezien. Het lijkt wel alsof dit een gebied is waar je je niet erg mee bezighoudt. Terwijl er toch allerlei algemene vraagstukken zijn waar wel beleid nodig is. Het imago van de ambtenaren, de arbeidsmarkt, agressie tegen ambtenaren.*

Ronald Plasterk: ‘Als het over ambtenaren gaat ligt natuurlijk de primaire verantwoordelijkheid bij de sectoren, in de verhouding tussen de werkgevers en de werknemers. En bij rijksambtenaren is het



dan mijn collega Stef Blok die de kar trekt. En hij heeft natuurlijk wel het nodige al gedaan, zowel bij de cao-onderhandelingen als in de Hervormingsagenda. Ik moet degenen die als eerst verantwoordelijk zijn voor de sectoren ook niet voor de voeten gaan lopen.’

‘Bovendien: ik vraag veel aandacht voor ambtelijke rolmodellen: de overheidsmanager van het jaar, de jonge ambtenaar van het jaar, dat soort zaken. Dat vind ik heel belangrijk, omdat het celebreren van dergelijke topprestaties natuurlijk ook inspirerend is voor de anderen.’

‘Dan gebeurt er natuurlijk ook heel veel achter de schermen, wat niet breed uitgemeten wordt in de pers. Zo zijn werkgevers met een publieke taak zelf verantwoordelijk voor de veiligheid van hun werknemers. Het ministerie van BZK helpt ze daarbij, door ze handvatten te bieden voor een effectief veiligheidsbeleid om agressie en geweld tegen hun werknemers tegen te gaan. Zo zijn hier acht beleidsmaatregelen voor een veilige publieke taak uitgedacht (waaronder de norm: agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak is onacceptabel) en bieden we via het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT) kennis en ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen, een handreiking Agressie en geweld en online zelfinspectie.’

*Roel Bekker: Mag ik eens naar de discussie over de ambtenarenstatus. In het regeerakkoord staat dat die gelijk wordt getrokken met de particuliere werknemers. Maar er is ook een initiatiefwetsontwerp daarover van D66 en het CDA. Waarom horen we niks van de minister? Zou dat ook niet helpen om de vaart er een beetje in te brengen, want die is niet zo groot?*

Ronald Plasterk: ‘Ik vind dat een mooi voorbeeld van de aanpak van het kabinet. Wij willen als kabinet bruggen slaan. Als er bijvoorbeeld bij de oppositie een initiatief wordt genomen dat dezelfde richting ingaat als wij voorstaan, dan geef ik dat alle kans en ga zo iets niet van hen afpakken. Dat is hier ook het geval. Wij hebben intensief overleg met de indieners van het initiatiefwetsontwerp en dat gaat heel goed, ik kan me goed daarin vinden. Maar ik geef hun de eer.’

*Roel Bekker: De arbeidsmarkt van de overheid verdient veel aandacht. De leeftijdsopbouw van de overheid is een punt van zorg. Misschien niet meer zo groot als we een paar jaar geleden dachten, het valt nu met de zogenaamde Grote Uittocht ook mee, maar toch. Moet op dat punt geen beleid worden gevoerd, bijvoorbeeld om de overheid ook voor jongeren aantrekkelijk te houden? En ook om de kwaliteit te bevorderen.*

## “AMBTENAREN MOETEN GOED WETEN HOE ZAKEN UITWERKEN IN POLITIEKE ZIN”

---

Ronald Plasterk: ‘In het algemeen zie je dat in tijden van crises het werken voor de overheid aantrekkelijker wordt. Dat speelt nu ook, we kunnen bij de overheid op dit moment wel voldoende mensen krijgen. Maar we moeten ook bezuinigen, dus de ruimte –in alle sectoren– is heel beperkt. Mijn collega Blok biedt wel de Rijkstrainees die per september 2011 gestart zijn bij goed functioneren en na afronding van hun tweejarig traineeship een vast contract aan, zodat we een meer evenwichtige personeelsopbouw krijgen.’

*Roel Bekker: U zegt dat de financiële ruimte beperkt is. Is dat nu zo? Als je kijkt naar de vele miljarden die worden uitgegeven aan bedrijfsvoering bij de overheid, dan moet het toch mogelijk zijn om een redelijke hoeveelheid budget vrij te spelen om hiervoor in te zetten? Het gaat wel om de kwaliteit van de overheid.*

Ronald Plasterk: ‘Ik zie het probleem. Volgens mij wordt er gedaan wat kan, maar dat is om budgettaire redenen beperkt.’

*Roel Bekker: Maar mag ik dan nog even ingaan op die kwaliteit? Hoe goed is de Nederlandse ambtelijke dienst?*

Ronald Plasterk: ‘Mijn indruk is dat de ambtelijke dienst het goed doet. Maar het is altijd heel lastig om dat met objectieve maten te bepalen. Ik

herinner me ook uit mijn tijd bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap allerlei pogingen om greep te krijgen op de kwaliteit, met ook allerlei ranglijsten. Daar moet je toch wel heel wat vraagtekens bij zetten. Volgens mij beschikken wij in vergelijking met andere landen over een goede overheid, die ook heel integer werkt. Ik herinner me bijvoorbeeld dat we in de ranking van *Transparency International* heel hoog staan. Ook de OECD heeft onlangs geconstateerd dat de Nederlandse overheid een goede prestatie levert. Maar ik besef wel dat de precieze onderbouwing van al die lijstjes wat hachelijk is.’

‘Toch krijgen we een beetje meer zicht op de productiviteit van de publieke sector. De TU-Delft is al een aantal jaren bezig in opdracht van BZK om objectieve maten op deelgebieden van de publieke sector te ontwikkelen. En ze maken nu vorderingen.’

‘En we doen de laatste jaren veel aan het stimuleren van ‘slimmer werken’ om te zorgen dat er kwalitatieve verbeteringen komen in de publieke sector. Bijvoorbeeld, het programma ‘Beter werken in het Openbaar Bestuur’ richt zich op het bevorderen van de kwaliteit in het openbaar bestuur door de mobiliteit en flexibiliteit van de ambtenaren te vergroten. Ik vind dat dit bijdraagt aan kwaliteit van de ambtelijke dienst.’

*Roel Bekker: We weten inderdaad niet veel over het openbaar bestuur. Is dat niet een beetje gek, dat we voor alles en nog wat kennisinstituten en planbureaus hebben, maar niet voor het openbaar bestuur zelf? Daarvoor hebben we ook geen inspectie, zoals we wel kennen in de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting. Wie bewaakt eigenlijk de kwaliteit van de overheid?*

Ronald Plasterk: 'Daarvoor hebben we natuurlijk primair onze democratische instituten en ook nog een aantal Hoge Colleges van Staat die de overheid controleren. En als het om kennis gaat hebben we bijvoorbeeld de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Gemeentefinanciën. Ik wijs ook nog op het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten die zich ook daarop richt. En we moeten niet vergeten dat binnen mijn departement natuurlijk veel kennis bestaat van het openbaar bestuur, over de onderlinge verhoudingen en over de werkgeversrol.'

*Roel Bekker: Je hoort de laatste tijd veel over de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren. Wat is dat eigenlijk precies en is dat belangrijk?*

Ronald Plasterk: 'Jazeker, ik vind dat de hoogste ambtelijke adviseurs van de bewindslieden moeten weten wat er in het politieke veld speelt. Je hebt als topambtenaar allereerst kennis van zaken nodig, je moet weten waar je het over hebt en

waar het over gaat. Die inhoudelijke kennis vind ik best goed; we hebben heel deskundige mensen in huis. En dat moeten we koesteren. Ik heb soms wel mijn aarzelingen of we niet wat te vaak rouleren. Daardoor kan die kennis wel eens snel verminderen.'

'Naast die kennis van een onderwerp moeten de ambtenaren ook weten hoe zaken uitwerken in politieke zin. Ik heb wel meegemaakt dat ik voorstellen kreeg waar iedereen van kon nagaan dat die politiek onhaalbaar zouden zijn. Daar heb je als bewindspersoon niet veel aan. Overigens: ik vind dat begrip politiek-ambtelijke sensitiviteit niet zozeer een persoonskenmerk als wel een manier om de optimale relatie tussen de politieke en ambtelijke top aan te duiden. Ambtenaren moeten een goed gevoel hebben voor de omstandigheden waarin bewindslieden hun werk moeten doen. Maar dan moet de politieke principaal ze ook wel goed daarbij betrekken. Dat maakt het werk van de ambtenaren ook nog interessanter.'

In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector met Maarten Ruys, gemeentesecretaris van de gemeente Groningen.

Sinds 1 januari 2011 is Maarten Ruys gemeentesecretaris van de gemeente Groningen. Hiervoor was hij werkzaam als secretaris-generaal (5 jaar) en als directeur-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Na een jaar als interim-DG bij de Belastingdienst werd hij door het Rijk uitgeleend aan de gemeente Amsterdam als adviseur van het college van B&W, waarna hij de stap zette naar de stad Groningen.

*Roel Bekker: Jij bent als manager voor onze Staat van de Ambtelijke Dienst zeer interessant omdat je zowel als DG en SG bij het Rijk hebt gewerkt als nu bij de gemeente Groningen als gemeentesecretaris. Interessant om eens wat zaken te vergelijken. Laten we het eerst eens hebben over de omvang van de ambtelijke dienst en de druk om drastisch af te slanken. Speelt dat ook bij jou?*

Maarten Ruys: 'Ja, dat speelt overal. Groningen heeft wel een beetje een bijzondere positie. Het is de centrale kern in het Noorden. Dat kost sowieso al meer mankracht. Maar we doen ook veel werk voor gemeenten in de buurt. Dat is natuurlijk efficiënt, en ze betalen er ook voor. Maar daarvoor zijn we wel groter dan voor alleen maar de eigen behoefte. Overigens speelt bij ons diezelfde discussie die je elders ziet: men wil minder ambtenaren maar meer dienstverlening. We hadden onlangs in één en dezelfde Raadsvergadering een motie van een partij die vindt dat er én teveel ambtenaren zijn én een motie van dezelfde partij om de schoonmakers weer in dienst te nemen. Dat leidt tot wat merkwaardige debatten. We hebben nu wel goede afspraken met elkaar. Er komt een benchmarkstudie naar het ambtelijk apparaat en we bereiden een discussie voor over kerntaken in de Raad dit voorjaar. Dat laatste is nog niet zo gemakkelijk. Politiek is men in het algemeen er wel voor alleen kerntaken te doen en de rest over te laten aan anderen. Maar als puntje

bij paaltje komt, dan wordt het vaak alleen een discussie over zelf doen of uitbesteden, niet over in totaal minder doen. De taken die de gemeente echt helemaal heeft afgestoten de afgelopen periode zijn verkeerseducatie en schoolzwemmen. Dat doen we nu dus niet meer. De dialoog tussen de ambtelijke dienst en de politiek over dit onderwerp is niet gemakkelijk omdat de politiek moeite heeft om in concreto te besluiten tot afstoting. Ik moet er wel aan toevoegen dat wij ambtenaren het de politiek ook vaak niet gemakkelijk maken. We blijven heel lang meedenken en vinden het moeilijk heldere keuzes voor te leggen.'

*Roel Bekker: Zie je bij jullie ook dat er sprake is van politisering? Dat de politiek op de stoel van de ambtenaren gaat zitten. Of bij de keuze voor ambtenaren zich laat leiden door politieke overwegingen?*

Maarten Ruys: 'Bij het Rijk vond ik dat wel meevallen. De ABD speelt daarbij ook een positieve rol. Waar je het wel zag, was bij de directies Communicatie. Op gemeentelijk niveau is de bemoeienis van de politiek met de ambtelijke dienst groter. Dat zie je hier ook in Groningen waar iedereen elkaar kent en elkaar ook in allerlei andere verbanden dan de gemeente tegenkomt. Ook politici en ambtenaren lopen elkaar hier dan tegen het lijf en houden soms de noodzakelijke scheiding niet helemaal goed in de gaten. Sommige ambtenaren hebben ook een functie in een

partij en dan lopen verantwoordelijkheden nog wel eens in elkaar over. We hebben nu goede afspraken over wie verantwoordelijk is voor de benoemingen van ambtenaren. Het College benoemt het Managementteam op mijn voordracht, voor de overige benoemingen ben ik zelf verantwoordelijk. Uiteraard bespreek ik sommige van die laatste benoemingen wel vooraf met een betrokken wethouder of de burgemeester.'

*Roel Bekker: Je hoort veel over de onzekerheid die bij ambtenaren bestaat. Ze weten niet of hun baan blijft bestaan en zelfs nog sterker: of er voor hen nog wel werk zal zijn. Hoe is dat bij jou?*

Maarten Ruys: 'Ja, dat hebben wij ook. Voor een deel is dat onontkoombaar. Maar in het collegeakkoord (na de val van het vorige College) kwam ineens de rechtspositieregeling van de Groningse ambtenaren in discussie. Dat heeft wel geleid tot veel onrust. Gelukkig hebben wij die recentelijk, door nadere afspraken met de bonden, kunnen wegnemen. Bij veel ambtenaren zie je daarnaast onzekerheid als gevolg van het feit dat er heel andere dingen van ambtenaren gevraagd worden dan vroeger.'

*Roel Bekker: Hoe speel je daarop in? Want je hebt wel de opdracht om te bezuinigen.*

Maarten Ruys: 'Ja, hoe doe je dat? Dat weet je zelf als geen ander! Je begint met het afpellen van de flexibele schil. Dat vind ik wel jammer want dat zijn vaak goede en jonge mensen die bovendien flexibel in te zetten zijn. Maar daar is geen ontkomen aan. Ook belangrijk is natuurlijk een sociaal akkoord met de werknemers. We hadden bijvoorbeeld een oneindige ontslaggarantie, Dat kon niet meer en is dus door de recente afspraken aangepast. Daarnaast hebben we ook regelingen afgesproken om mensen van 55+ en 65+ langzaam minder te laten werken. Daardoor krijgen we ruimte om jongeren aan te nemen. We kunnen ook nog wel eens mensen plaatsen op functies die we voor andere gemeenten uitvoeren. Dat zei ik aan het begin al, we zijn soms een soort uitzendbureau voor andere gemeenten, en dat helpt ook. Daar kunnen ze dan ook met onze hulp naar een eventuele andere baan zoeken. Medewerkers moeten tegenwoordig meer zelf in beweging komen. Wat dat aangaat zitten we hier met beperkte mogelijkheden in onze arbeidsmarkt.'

*Roel Bekker: Kunnen jullie al die taken die op je afkomen wel aan, zeker nu enerzijds er veel bijkomt maar anderzijds de kwaliteit en flexibiliteit onder druk staan?*

Maarten Ruys: 'Ik maak me zorgen over de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie, in het licht van al die nieuwe taken op het gebied van

jeugd en de WMO. Ook hier in Groningen. Let op, we kunnen die taken natuurlijk best uitvoeren, maar waar het echt over gaat is het realiseren van een grote omslag in denken en doen. Dat kost tijd, maar vooral veel kwaliteit en capaciteit om dat goed voor te bereiden. Mijn zorg heeft daar betrekking op.'

*Roel Bekker: Mijn laatste vraag: heb je in Groningen ook een lokale Balkenendenorm? Je ziet dat diverse gemeenten en provincies een eigen inkomensbeleid willen voeren.*

Maarten Ruys: 'Dat speelt hier niet zo, er zijn ook niet veel voorbeelden van mensen die boven de norm zouden zitten. Je ziet wel dat dit een rol speelt in de personeelsbezetting in het Noorden in de publieke sector. Mensen met een hoog inkomen blijven op hun plek zitten, uit vrees dat ze die bij baanverandering moeten inleveren. De laag daaronder raakt daardoor knap gefrustreerd. Bovendien zie ik aankomen dat iedereen qua salaris naar de norm toegroeit en straks allemaal hetzelfde verdient. Een verdere nivellering is zo een onbedoeld effect van introductie van deze norm. Helemaal zonder zorgen is dat niet.'

*Roel Bekker: Zeer bedankt voor het gesprek. Volgens mij heb je het na je jaren in Den Haag goed naar je zin en kun je je energie wel kwijt.*



# 'WE HEBBEN KUNNEN WAARMAKEN DAT WE DAARDOOR MEER BELASTING BINNENHALEN, MEER INVORDEREN EN MEER FRAUDE BESTRIJDEN'

In aanvulling op de uiteenzettingen en essays in STAD is een serie tweegesprekken opgenomen met mensen die in overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen. In dit tweegesprek spreekt Roel Bekker, hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, met Peter Veld, directeur generaal Belastingdienst.

In 2009 werd Peter Veld directeur-generaal Belastingdienst. Sinds 2003 was hij hoofd-directeur van de Immigratie en Naturalisatiedienst. Daarvoor was hij onder andere plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

*Roel Bekker: De overheid moet inkrimpen maar de Belastingdienst mag uitbreiden. Hoe is dat te rijmen? Ik herinner me nog dat een paar jaar geleden de Belastingdienst ook fors moest afslanken.*

Peter Veld: 'Ja, dat klopt, we breiden uit. En het klopt ook niet, want we slanken ook af. We zijn inderdaad onder jouw strenge lijn ingekrompen, naar 28.000 man. Er is een taakstelling van een kleine 400 miljoen euro tot 2016 en na 2016 komt daar nog een taakstelling van 120 miljoen bovenop. Die vult de dienst in met efficiency en die vult staatssecretaris Weekers in met vereenvoudiging. Dit in een verhouding twee derde-een derde. Daarnaast heeft de dienst 157 miljoen extra gekregen in het regeerakkoord van Rutte 2, waarmee we bijna 700 miljoen extra gaan ophalen. Daartoe zijn we bezig voor 1500 functies mensen te werven, in allerlei soorten en maten: fiscale deskundigen, accountants, hbo, universitair, in Den Haag en elders. En niet te vergeten ook ICT-personeel. We hebben kunnen waarmaken dat we daardoor meer belasting binnenhalen, meer invorderen en meer fraude bestrijden. Dat is de moeite waard. Natuurlijk kun je daarmee niet oneindig doorgaan, de meeropbrengsten nemen wel af. En je moet ook niet de allerlaatste euro willen binnenhalen of besparen. Maar dit is wel een goede aanpak. We hebben natuurlijk veel mensen, maar het gaat ook om veel geld. Meer dan 200 miljard per jaar aan belastingen en premies en dan nog een aantal



miljarden aan toeslagen. Per medewerker halen we veel op. Sowieso zitten we internationaal in de topgroep: de Scandinavische landen, Canada, Australië en Singapore.'

*Roel Bekker: Als je naar jullie werk kijkt, zie je pieken en dalen gedurende een jaar. En ook andere variaties. Dat moet je opvangen met flexibele arbeid. Maar het is regeringsbeleid om de externe inhuur terug te dringen. Dat is dan toch niet verstandig?*

Peter Veld: 'We moeten inderdaad veel flexkrachten hebben en daar zijn we ook heel tevreden over. Met name het werk bij de BelTel kan niet zonder flexkrachten. Je ziet ze nu bijvoorbeeld ook instromen in de openstaande vacatures in andere dienstonderdelen. Flexwerk heeft een prima scoutingfunctie. Omdat we hen al kennen, krijgen we daardoor uitstekende mensen binnen. Het zijn ook vaak bijvoorbeeld studenten die hoogwaardig werk kunnen doen en toch betaalbaar blijven. Dus ik ben groot voorstander van een behoorlijke flexibele schil. De norm is 10 procent van het personeel, daar proberen we het wel binnen te houden.'

*Roel Bekker: Is dat wel verstandig, zou het niet veel hoger moeten zijn? Ik las net een stuk van BZK waaruit bleek dat BZK ook veel hoger zit, maar daar allerlei argumenten voor heeft. Die hebben jullie ook.*

Peter Veld: 'We proberen het eerst binnen de norm. Wij hebben ook een traditie om veel zelf te doen, ook op het terrein van bijvoorbeeld ICT. Waar vele overheidsdiensten hun ICT uitbesteden, houden wij veel binnenshuis en dat bevalt ons goed. Je houdt de kennis en wordt niet afhankelijk van externen.'

*Roel Bekker: Je moet nu ook de schoonmakers weer in dienst nemen. Is dat een goed idee?*

Peter Veld: 'Er zal toch wel een soort rijksschoonmaakbedrijf komen? Dat gaan wij dan inhuren, net zoals we nu ook schoonmaakbedrijven inhuren. Maar ze komen niet in dienst van de Belastingdienst, lijkt mij.'

*Roel Bekker: Als het gaat om ambtenaren komt nogal snel de vraag op naar hun imago. Dat is in het algemeen niet altijd positief. Maar tegen de belastinginspecteurs wordt wel met ontzag opgekeken.*

Peter Veld: 'Klopt, en dat is ook verklaarbaar. Je hebt natuurlijk van oudsher dat de belastinginspecteur iemand met gezag was, tegen wie je maar beter heel beleefd kon zijn. Maar het is ook onze kwaliteit. Het vertrouwen van de Nederlandse samenleving in de dienst is gelukkig groot. Kijk je bijvoorbeeld naar de Fiscale Monitor, dan zie je dat we heel positief scoren. De burgers zouden wel graag zien dat onze snelheid omhoog gaat, maar

# 'WE HEBBEN KUNNEN WAARMAKEN DAT WE DAARDOOR MEER BELASTING BINNENHALEN, MEER INVORDEREN EN MEER FRAUDE BESTRIJDEN'

onze dienstverlening, en zeker de digitale dienstverlening, scoort heel goed. Net als onze bejegening. De Nationale ombudsman krijgt natuurlijk veel zaken over de Belastingdienst, want bij ons speelt nu eenmaal veel, maar hij is toch gemiddeld genomen redelijk positief. Die bejegening is ook een van de redenen om onze balies door het hele land in stand te houden. Zoals we trouwens ook een grote regionale spreiding houden. Er gaan wel elf kantoren dicht de komende jaren, maar er blijven er nog heel wat open. "Liever minder stenen dan minder mensen", was mijn leus, en daar konden bijvoorbeeld de bonden zich goed in vinden.'

*Roel Bekker: Pratend over jullie imago: jullie hadden onlangs een voorval met de Vereniging van Hogere Ambtenaren, die bezwaar had tegen bepaalde plannen van de staatssecretaris. Men had die intern bij de staatssecretaris naar voren gebracht, maar die had toch besloten met zijn plannen door te gaan. Daarop zocht de vereniging de publiciteit, met een persbericht en interviews, kennelijk met de bedoeling om via deze weg de staatssecretaris onder druk te zetten. Vind jij eigenlijk dat dat kan? Past dat wel bij het imago van de belastingambtenaar?*

Peter Veld: 'Het was niet uniek, het is in het verleden ook wel eens voorgekomen. En je ziet het ook bij andere vakverenigingen of categorale bonden, bijvoorbeeld bij de politie of defensie. Ja, het is

niet verboden, we staan ook open voor debat, ook publiekelijk, en we kunnen tegen een stootje. Ik vond het jammer dat het via een persbericht ging.'

*Roel Bekker: Had dat ook effect op jou? De staatssecretaris zal wel tegen je gezegd hebben dat hij niet amused was over deze actie. En je medewerkers verwijten je misschien dat jij niet zelf de poot stijf hebt gehouden.*

Peter Veld: 'Nee, dat speelt niet, temeer daar ik het op dit punt inhoudelijk met de staatssecretaris eens was.'

*Roel Bekker: Ik heb nog een affaire: de Bulgarenfraude. Daar is inmiddels veel over gezegd en geschreven. De Belastingdienst was op de hoogte maar de staatssecretaris niet, en zowel hij als de Kamer vonden dat dat wel had gemoeten.*

Peter Veld: 'Hierover is alles wel gezegd in het Kamerdebat en ik heb daar niet zoveel aan toe te voegen. Er is inmiddels wel iets positiefs uit voortgevloeid, namelijk dat de Tweede Kamer met algemene stemmen de Wet aanpak fraude toeslagen heeft aanvaard, waarin de Belastingdienst aanzienlijk meer mogelijkheden krijgt de fraude te bestrijden. Dat gaat helpen.'

---

*Roel Bekker: Jij was de eerste DG die van buiten kwam. Hoe is dat jou en de Belastingdienst bevallen?*

Peter Veld: 'Ik kan natuurlijk alleen voor mezelf praten. Maar ik vind dat ik sneller ben geaccepteerd dan ik had gedacht. Ik had wel het voordeel dat ik bij de Afdeling huursubsidie en de IND uitvoeringservaring had opgedaan en de uitvoeringstaal sprak. Ik heb ook een open oog en respect voor de tradities binnen de dienst, draag bijvoorbeeld bij gelegenheden het douane-uniform. Het is ook logischer dat ik mij aanpas aan die grote dienst dan dat 30.000 mensen zich zouden moeten aanpassen aan mij. Maar ik geloof wel in het nut van zo nu en dan impulsen van buiten, ook op het hoogste managementniveau. Dat zie je ook terug in het managementteam. Punt was natuurlijk ook dat de Belastingdienst iemand nodig had met een oog voor organisatieproblemen, want daar kampte men mee, na de problemen met Walvis, ICT en de introductie van "Toeslagen", niet zozeer met fiscale problemen. In dat laatste geval was je bij iemand anders uitgekomen. Ik vind het een grote eer en ook grote verantwoordelijkheid dat de Belastingdienst aan mij is toevertrouwd. En ik voel me er als een vis in het water en heb echt het idee dat ik al mijn ervaring hier nodig heb en ook kan benutten.'



# 12 Arbeidsvoorwaarden

Mr. L.C.J. Sprengers

## 1 INLEIDING

Deze bijdrage schetst de ontwikkelingen op het gebied van het collectief overleg in de sectoren tussen overheidswerkgevers en de vakbonden sinds eind 2011, toen de eerste editie van STAD verscheen. Allereerst besteed ik aandacht aan centraal vastgestelde kaders die van invloed zijn op het overleg, daarna volgt een schets van de stand van zaken in de verschillende sectoren. In een analyse passeren een aantal kenmerkende ontwikkelingen de revue en tot slot wordt aandacht besteed aan de rol van de advies- en arbitrageregeling bij patstellingen in het collectief overleg in de afgelopen periode.

## 2 CENTRALE KADERS

Nadat op zaterdag 21 april 2012 de Catshuis-onderhandelingen waren mislukt, waarmee het einde van het kabinet-Rutte 1 werd ingeleid, kwam er op initiatief van een aantal partijen in de Tweede Kamer een begrotingsakkoord tot stand voor de begroting van 2013. Dit akkoord, ook wel aangeduid als het 'lenteakkoord' of 'Kunduz-akkoord', bevatte onder meer als maatregel de nullijn voor ambtenaren voor twee jaar. Zo is het ook in de begrotingsplannen 2013 uitgewerkt, met een uitzondering voor de zorgsector. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II – Bruggen Slaan, d.d. 29 oktober 2012 – staat dat onderzocht gaat worden of het werkt om bij de arbeidsvoorwaarden uit te gaan van de loonsombenadering. Op die ma-

---

nier wordt het mogelijk ruimte voor secundaire arbeidsvoorwaarden – pensioen uitgezonderd – te gebruiken voor meer loon. Voorts is aangegeven dat het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming wordt gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid. Deze passage heeft in de discussie over de normalisatie van de ambtelijke status geleid tot de vraag of dit duidt op een versobering, waarbij met name gedacht wordt aan de bovenwettelijke werkloosheidsregelingen, of tot een verhoging, waarbij gewezen werd naar de praktijk van ontslagvergoedingen in de marktsector.

In april 2013 hebben het kabinet en de sociale partners een sociaal akkoord tot stand gebracht over de sociale agenda voor de arbeidsmarkt van de 21<sup>ste</sup> eeuw. In dit sociaal akkoord zijn maatregelen opgenomen over onder meer wijziging van het ontslagrecht en de WW-wetgeving en de positie van tijdelijke contractanten. Over de nullijn voor ambtenaren is in het sociaal akkoord geen afspraak gemaakt. Met name vanuit de overheidsvakbonden heeft ten tijde van de stemming over het sociaal akkoord de achterban aangegeven dat die het als een bom onder het sociaal akkoord ziet als het kabinet later in 2013 zou besluiten om alsnog weer de nullijn voor ambtenaren van stal te halen teneinde tot aanvullende bezuinigingen te komen. De regering heeft het nodig geacht om te komen met een aanvullend pakket van 6 miljard aan be-

zuinigingen, dat gepresenteerd is bij de begroting van 2014. Daarin staat:

‘Naast de in het zorgakkoord afgesproken loonmatiging voor 2014 t/m 2017 wordt in 2014 tevens de loonbijstelling voor kabinets- en onderwijssectoren (exclusief zorg) ingehouden voor zover het contractloonontwikkeling betreft. Daarbij geldt de loonsombenadering. Dat wil zeggen dat als er loonruimte kan worden vrijgespeeld door bijvoorbeeld het versoberen van de secundaire arbeidsvoorwaarden, deze kan worden ingezet voor stijging van het primaire loon. Daarnaast zal het kabinet in 2015 de loonbijstelling wel uitkeren, in lijn met de normale referentiesystematiek.’ (Miljoenennota 2014, p. 76)

Daags voor Prinsjesdag in 2013 is er een pensioenakkoord tot stand gekomen voor de overheids- en onderwijssector, waarin staat dat in verband met de verhoging van de pensioenleeftijd de premies verlaagd gaan worden. Dit zou een effect op de koopkrachtverbetering van werknemers in deze sectoren in 2014 van circa 2 procent met zich meebrengen. Het biedt de overheidswerkgevers ook ruimte om in het kader van de loonsombenadering, het vrijgekomen deel aan werkgeverspremie in te zetten.

Het CPB waarschuwt in de Macro Economische Verkenning 2014 dat een nullijn alleen een tijde-

lijke besparing oplevert. Daarna treedt er waarschijnlijk een inhaaleffect op, omdat de arbeidsmarkt een markt is waar loon als gevolg van vraag en aanbod tot stand komt. Er zijn geen aanwijzingen dat ambtenaarsalarissen op dit moment structureel hoger zijn dan die in de markt. Ervaringen uit het verleden leren dat eenzijdig verlagingen van ambtenaarssalaris ten opzichte van de markt na verloop van enkele jaren volledig ongedaan worden gemaakt. Hierdoor blijven ambtenaarsalarissen niet structureel achter bij de loonontwikkeling in de marktsector, aldus het CPB.

In de sector onderwijs is in september 2013 een onderwijsakkoord tot stand gekomen. Daarin is onder meer voorzien in ruimte voor een loonstij-

ging in de onderwijssectoren alsook in meer tijd en middelen voor bijscholing, en het creëren van drieduizend extra banen voor jonge docenten in het basis- en voortgezet onderwijs. Dit akkoord hebben niet alle vakorganisaties in de onderwijssector ondertekend.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen heeft in de afgelopen periode het cao-overleg in de overheidssectoren plaatsgevonden. Dat is in met name de kabinetssectoren vaak moeizaam verlopen.

### 3 STAND VAN ZAKEN

Onderstaand kader geeft een overzicht van de stand van zaken van het cao-overleg in de verschillende sectoren.

	<b>Looptijd cao</b>	<b>Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen</b>	<b>Sociaal plan</b>
<b>Rijk</b>	1 januari 2007 t/m 31 december 2010	De cao onderhandelingen zijn nog niet hervat. Onderwerpen waarop de cao onderhandelingen vastliepen in 2011: - loonontwikkeling en loongebouw; - harmonisatie arbeidsvoorwaarden.	Akkoord tussen de minister en de bonden over Sociaal Beleid Rijk 2013-2016. Belangrijkste afspraken: - ambtenaren worden intensief van werk naar werk begeleid; - het last-in-first-outprincipe wordt voor de duur van de afspraken vervangen door het afspiegelingsbeginsel; - tot 1 januari 2016 wordt geen reorganisatieontslag verleend, tenzij de medewerker niet meewerkt aan het vinden van ander werk.



	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
<b>Provincies</b>	1 juni 2011 t/m 1 juni 2012	<p>Partijen beraden zich over wederzijdse wensen.</p> <p>Werkgevers wensen de nullijn te handhaven en willen afspraken maken over de 'cao van de toekomst': een cao die beter aansluit bij de ontwikkelingen bij de overheid en samenleving. De mogelijkheid om cao gemeenten, waterschappen en provincies samen te voegen.</p> <p>Bonden wensen een loonontwikkeling, afspraken over werkgelegenheid en werk-naar-werktrajecten.</p> <p>Op 24 juni 2013 is wel, naar aanleiding van een studie naar een individueel keuzebudget, een afspraak gemaakt tussen de bonden en werkgever over de invoering van een IKB per 1 januari 2015.</p>	<p>Een landelijk sociaal beleidskader ontbreekt. In de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincie (CAP) staat dat bij reorganisaties die tien of meer ambtenaren betreft, overleg met het georganiseerd overleg (GO) over vaststelling van een sociaal beleidskader moet plaatsvinden.</p>
<b>Gemeenten</b>	1 juni 2011 t/m 31 december 2012	<p>Overleg is gaande. Er zijn werkafspraken over de 'cao van de toekomst':</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CAR UWV moet toegankelijker, nieuwe indeling, moderner taalgebruik;</li> <li>- onderzoeken hoe het beloningshoofdstuk kan worden herzien en de bezoldigingsverordening afgeschaft;</li> <li>- ontwerpen van een individueel keuzebudget dat op 1 januari 2015 kan worden ingevoerd.</li> </ul>	<p>Gemeenten sluiten decentraal zelf een sociaal plan af. Er is een model-sociaal statuut ontworpen door het College voor Arbeidszaken (CvA).</p> <p>In 10d CAR UWV is wel een regeling uitgewerkt over een van-werk-naar-werkpak en voorzieningen bij werkloosheid.</p>

# HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN

	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
<b>Water-schappen</b>	1 januari 2012 t/m 1 januari 2014	Belangrijkste onderwerpen: - afspraken over Individueel Keuze Budget (IKB), de mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaardelijke keuzes te maken. - IKB-budget wordt in 2012 en 2013 verhoogd met 1%, deze afspraak kan worden uitgelegd als inkomensverbetering; - loonsverhoging: per 1 januari 2013 wordt het salaris structureel verhoogd met 1%; - investeren in duurzame inzetbaarheid van medewerkers door een activerend personeelsbeleid.	Decentraal, waterschappen maken zelf een sociaal plan. In art. 2.3 SAW staan wel maatregelen voor behoud van werkgelegenheid opgenomen.
<b>Rechterlijke macht</b>	Rechtspositie geregeld in besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Geen nieuwe wijzigingen in de geldende wet en regelgeving voor de Rechterlijke Macht.	Op 21 december 2011 is een akkoord voor sociaal flankerend beleid gesloten tussen minister en bonden ivm herziening van de gerechtelijke kaart. Onderwerpen: - begeleiding van ambtenaren van werk naar werk; - facilitaire voorzieningen voor werknemers die met reorganisaties te maken krijgen.

	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
Primair onderwijs	<p>1 januari 2013 - loopt door tot nieuwe cao 2014</p> <p>Cao voor bestuurders: 1-1-2013 tot 1-1-2014</p>	<p>Op 17 januari 2013 is een akkoord bereikt over technisch aanpassingen van de cao voor 2013. Vakbonden en de PO-Raad streven naar een nieuwe cao-po per 1 januari 2014. Onderwerpen in overleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- werktijden, roosters en verlof;</li> <li>- loopbanen, levensfasen en professionalisering;</li> <li>- kwaliteit van het onderwijs en van werken;</li> <li>- afspraken op de werkvloer.</li> </ul> <p>De Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen en de Bestuurdersvereniging PO hebben voor het eerst een cao-akkoord gesloten voor bestuurders in het primair onderwijs.</p> <p>De cao geldt voor bestuurders die als professioneel bestuurder het bevoegd gezag vormen van een onderwijsinstelling. Belangrijk onderwerp is bovengrens voor salarissen van bestuurders.</p>	<p>Het Sociaal Statuut is onderdeel van de cao primair onderwijs.</p> <p>Het Statuut Sociaal Beleid is een richtsnoer waarlangs het sociaal beleid in de instellingen zich met name in het overleg tussen de werkgever en het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad dient te ontwikkelen.</p>

## HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN

	<b>Looptijd cao</b>	<b>Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen</b>	<b>Sociaal plan</b>
<b>Voortgezet onderwijs</b>	<p>1 augustus 2011 tot 1 augustus 2012. Van rechtswege verlengd tot laatstelijk augustus 2014</p> <p>Cao voor bestuurders: 1 oktober 2011 t/m 1 oktober 2013</p>	<p>In april 2013 zijn onderhandelingen over een nieuwe cao afgebroken. Na diverse informele gesprekken wordt het overleg in november ook formeel hervat. Discussie over versoering van de secundaire arbeidsvoorwaarden.</p> <p>De onderhandelingen voor een nieuwe cao voor bestuurders vo zijn medio 2013 gestart.</p>	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten.
<b>Mbo</b>	Cao BVE 2009 t/m 31 maart 2011.	<p>Formele besprekingen tussen sociale partners zijn telkens gestrand, vooral door onenigheid over de nullijn. Informeel traject gestart vanaf 2012 over waarom werkverdelingsafspraken, Professioneel Statuut en WOR niet hebben gebracht wat sociale partners ervan verwachtten. Rondom deze thema's zijn begin 2013 bijeenkomsten georganiseerd door de sociale partners.</p>	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten

	<b>Looptijd cao</b>	<b>Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen</b>	<b>Sociaal plan</b>
<b>Hbo</b>	1 februari 2012 t/m 1 oktober 2013	Onderwerpen o.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de scholing van personeel en het terugdringen van flexcontracten;</li> <li>- medewerkers mogen minimaal 40 uur besteden om vakbekwaamheid en competenties te onderhouden. Per instelling een professionaliserings-fonds en professionaliseringsplan;</li> <li>- eenmalig uitkering van € 425 voor iedere medewerker;</li> <li>- onderhandelingen worden in toenemende mate gedecentraliseerd. Meer ruimte voor lokale invulling.</li> </ul>	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten
<b>Wetenschappelijk onderwijs</b>	1 januari 2011 t/m 1 januari 2014	Onderwerpen o.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1% loonsverhoging per 1 januari 2013 en nogmaals per 1 september 2013;</li> <li>- investeren in de ontwikkeling van alle medewerkers en duurzame inzetbaarheid;</li> <li>- modernisering van universitaire aanvullingen op de WW, investeren in van-werk-naar-werktrajecten, wanneer van-werk-naar-werk geen resultaten boekt, blijft een vereenvoudigd vangnet beschikbaar.</li> </ul>	Decentraal wordt een sociaal plan bij reorganisaties afgesloten

## HET CAO-OVERLEG IN DE SECTOREN

	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
Onderzoeksinstellingen	1 juli 2010 , verlengd t/m 1 januari 2014	Zonder Abvakabo FNV. Onderwerpen o.a.: - werkzekerheid en door uitruil arbeidsvoorwaarden een structurele loonsverhoging van 1%; - bij verlenging een nullijn afgesproken	Decentraal afspraken maken bij reorganisatie. De cao geeft een uitwerking van de afspraken dat bij organisatieveranderingen niemand in 2013 op grond van opheffing van de functie dan wel overtoelichting zal worden ontslagen.
Universitair-Medische Centra	1 april 2013 t/m 1 april 2015	Belangrijkste afspraken: - loonsverhoging: van 1% per 1 oktober 2013, 1% per 1 augustus 2014 en een uitkering van in totaal € 500. Ook zijn er afspraken gemaakt over een verhoging van het Persoonlijk Budget. Bovenwettelijke werkloosheidsregeling: De ingangleeftijd van de aansluitende uitkering wordt verhoogd naar 55 jaar per 1 januari 2015. Met ingang van 1 januari 2014 wordt de doorloop naar 65-jarige leeftijd gewijzigd in een doorloop naar de AOW-gerechtigde leeftijd.	Decentraal afspraken maken bij reorganisatie. In cao regels over begeleiding van werk naar werk. Bij organisatieveranderingen moet de inspanning van de werkgever zijn gericht op het van werk naar werk begeleiden van de medewerker. Reorganisatieontslag kan pas plaatsvinden indien blijkt dat ondanks inspanning van beide partijen een medewerker niet van werk naar werk kan worden begeleid.

	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
<b>Defensie</b>	1 maart 2012 t/m 1 maart 2013	<p>Overleg is hervat op 8 maart 2013 na een conflict over de Wet uniformering loonbegrip; veel militairen kregen te maken met een salarisverlaging. Belangrijke knelpunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AOW-gat - op 1 januari 2013 is de AOW-leeftijd met een maand verhoogd. Op 1 januari 2014 volgt een nieuwe verhoging. Er dreigt een gat te ontstaan voor oud-militairen met een uitkering en die de AOW-leeftijd bereiken.</li> <li>- Wet uniformering loonbegrip</li> <li>- Overgangsregeling bij reorganisatie</li> </ul>	<p>Het Sociaal Beleidskader 2012, is opgenomen als onderdeel van de cao:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stimuleringsmaatregelen;</li> <li>- interne en externe herplaatsing;</li> <li>- begeleiding en bemiddeling;</li> <li>- ontslag.</li> </ul> <p>2013: Sociaal Statuut Uitbesteding Zomer 2013 is een akkoord tot stand gebracht over een sociaal plan voor medewerkers die door outsourcen hun baan kwijtraken.</p> <p>Belangrijk onderwerp:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een werk- en salarisgarantie bij outsourcing en faillissement nieuwe werkgever</li> </ul>

	Looptijd cao	Belangrijkste wijzigingen in laatste cao en/of punten in onderhandelingen	Sociaal plan
Politie	1 januari 2012 t/m 31 december 2014	Onderwerpen o.a.: -Gedurende de looptijd wordt de nullijn gehanteerd. - werkgarantie voor politiemedewerkers - Versoepeling van het arbeidstijdenregime - Bestaande regeling t.a.v. vroegpensioen en levensloop blijft van kracht.	Aanpassing Landelijk Sociaal Statuut, april 2013. In het kader van de personele reorganisatie bij de nationale politie zijn afspraken gemaakt die medewerkers beschermen wanneer er wijzigingen optreden in de organisatie: - salarisgaranties voor herplaatsingskandidaten - 18-maandenregeling en remplaceantenregeling; - politiedienstjaren in plaats van overheidsdienstjaren zijn bij reorganisatie leidend; - schaalgarantie bij reorganisatie.

## 4 ONTWIKKELINGEN

Aan de hand van onder meer het bovenstaande overzicht is een aantal ontwikkelingen te schetsen:

- Het overleg aan veel cao-tafels verloopt stroef. Doordat het (rijks)beleid is gericht op handhaving van de nullijn, is er aan veel overleg-tafels sprake van een patstelling, waardoor de status-quo gehandhaafd blijft en er geen nieuw akkoord tot stand komt. In vijf sectoren is op het moment van schrijven (1 oktober 2013) geen

nieuw cao-akkoord van toepassing, met als uitschieter de sector Rijk, waar het laatste akkoord op 31 december 2010 is verstreken. Dit houdt in dat de ambtelijke rechtspositieregeling, die voor onbepaalde tijd is vastgesteld, ongewijzigd doorloopt, en dat daarin geen wijzigingen worden aangebracht. In een aantal sectoren is er sprake van een verlenging van de oude cao voor de periode van een jaar, omdat partijen er niet in geslaagd zijn om materiële wijzigingen overeen te komen.



- 
- De invloed van het regeringsbeleid op de arbeidsvoorwaardenvorming in de verschillende sectoren is het grootst voor de zogenaamde kabinetsectoren. Daar is de vastgestelde doelstelling ten aanzien van de nullijn maatgevend aan werkgeverszijde. In andere sectoren is waarneembaar dat er toch akkoorden tot stand komen waarin ook ruimte is voor een loonstijging. Zo is in de sector gemeenten in 2012 als gevolg van een eerdere cao-afspraken een loonsverhoging van 1 procent toegekend. In de sectoren waterschappen, hbo, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstituten en UMC is hier ook sprake van geweest. Eén van de doelstellingen van het sectorenmodel was om te komen tot een meer gedifferentieerde ontwikkeling in de arbeidsvoorwaarden, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden binnen de verschillende sectoren. Zeker in die sectoren waarin een minister niet direct of indirect de arbeidsvoorwaarden kan bepalen, valt te zien dat gebruik gemaakt wordt van de ruimte die het sectorenmodel biedt.
  - De mate waarin centraal per sector een doorlopend sociaal plan of sociaal beleid bij reorganisaties wordt overeengekomen, varieert. In verreweg de meeste sectoren wordt lokaal een sociaal plan afgesproken, waarbij er soms in de cao een aantal aspecten is uitgewerkt die daarbij in acht genomen dienen te worden. In de sectoren Rijk, defensie en politie is het centraal beleid het meest vergaand op sectorniveau vastgesteld.
  - Van-werk-naar-werkafspraken worden in steeds meer sectoren gemaakt. In de sector gemeenten is enkele jaren geleden het voortouw genomen. Deze afspraken zijn inmiddels in bijna alle sectoren op enigerlei wijze terug te vinden. Mede vanwege het dragen van het eigen risico voor de betaling van de werkloosheidsuitkering, is het voor overheidswerkgevers ook van (groot) financieel belang om reorganisaties op te lossen via van-werk-naar-werkafspraken met ambtenaren. Als er sprake is van gedwongen ontslag waarbij aanspraak gemaakt wordt op de werkloosheidsuitkeringen en de bovenwettelijke uitkeringen, dient een overheidswerkgever deze kosten, waarvoor geen voorziening is getroffen, uit het bestaande budget te financieren. Op het moment dat een ambtenaar intern of extern in een andere functie is geplaatst, is er sprake van een financiële besparing, omdat dan een formatieplaats en de kosten daarvan kunnen komen te vervallen.
  - Een belangrijke ontwikkeling voor de komende jaren in het cao-overleg zal zijn het verder uitwerken van het individueel keuzebudget. In de sector waterschappen zijn hiervoor de afgelopen periode vergaande stappen gezet. De cao biedt dan meer ruimte voor maatwerk door diverse financiële regelingen samen te voegen en de keuzes over te laten aan de medewerker
-

binnen de door de cao bepaalde kaders. Deze ontwikkeling biedt ook mogelijkheden om binnen de kaders van de loonsombenadering ruimte voor wijzigingen te zoeken.

- Mede als gevolg van de kabinetsplannen over wijzigingen in de bestuurlijke organisatie en herverdeling van taken, zal in het overleg in verschillende sectoren aan de orde komen hoe daarop in te spelen. De overheveling van taken kan het nodig maken dat er regelingen moeten komen voor ambtenaren die van de ene sector naar de andere sector zullen gaan of voor samenwerkingsverbanden die in het leven geroepen worden, waarbij meerdere werkgevers betrokken zijn. In dat laatste geval moet bepaald worden of de arbeidsvoorwaarden van één van de deelnemende partijen gevolgd gaan worden of de arbeidsvoorwaarden van de verschillende werkgevers waarvan de ambtenaren afkomstig zijn gehandhaafd zullen blijven, of dat er voor het samenwerkingsverband een nieuwe arbeidsvoorwaardenregeling uitonderhandeld gaat worden. Opvallend hierbij is dat binnen de sector provincies aan de orde is gesteld of er geen sprake zou moeten zijn van een samenvoeging van de cao's voor gemeenten, waterschappen en provincies.

### 5 ADVIES- EN ARBITRAGE

Het feit dat het overleg in veel sectoren vastzat, heeft niet geleid tot een toename van geschillen bij de advies en arbitragecommissies. De Lande-

lijke Advies- en Arbitragecommissie (LAAC), die bevoegd is om geschillen binnen de lagere overheden te beslechten, is over patstellingen in het sectoraal overleg niet geraadpleegd. Er zijn wel enkele andere geschillen voorgelegd aan de LAAC, onder meer over het overleg over de inhoud van een sociaal plan bij een provincie.

De advies- en arbitragecommissie (AAC), die bevoegd is geschillen binnen de kabinetssectoren te beslechten, heeft in 2012 één geschil behandeld dat betrekking had op een patstelling in het sectoroverleg Rijk. Het geschil betrof niet de cao-onderhandelingen als zodanig, maar had betrekking op het overleg over het landelijk sociaal beleidskader voor de rijksoverheid. Partijen hebben geruime tijd met elkaar overlegd. Dat leidde tot een onderhandelaarsakkoord, waarover beide partijen goedkeuring bij hun achterban zouden vragen. De vorige minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw Spies, kreeg deze goedkeuring binnen het kabinet niet. Nadat het kabinet-Rutte II was aangetreden, gaf minister Blok aan dat zijn voorkeur uitging naar het van begin af aan opnieuw starten met de onderhandelingen. Aan de AAC is hierover advies gevraagd. In een advies van 7 februari 2013 (AAC. 92) constateert de commissie dat er sprake is geweest van een buitengewoon ongelukkig verlopen overleg. Een van de doelstellingen bij de invoering van het sectorenmodel is geweest om de rol van de overheid als werkgever meer en apart

te onderscheiden van de rol van de overheid als werkgever, als bepaler van het politieke (kabinets) beleid, waarbij is onderkend dat volledige ontkoppeling van deze rollen niet mogelijk is. Wenselijk werd geacht om de overheid bij de invulling van de rol als werkgever meer ruimte voor continuïteit te geven. In dat kader dient de overheid bij het bepalen van haar standpunt als werkgever door ambtsvoorgangers ingenomen standpunten, inclusief toezeggingen, te betrekken, zoals de AAC ook al in 1986 had bepaald. De AAC geeft aan dat er van open en reëel overleg sprake is als voldaan wordt aan de navolgende voorwaarden:

- de uitkomst van het overleg staat bij geen van de partijen bij voorbaat vast;
- het streven van beide partijen moet erop gericht zijn om door middel van dialoog overeenstemming te bereiken;
- partijen moeten rekening houden met elkaars gerechtvaardigde belangen.

Op grond van bovenstaande overwegingen komt de AAC tot het advies dat er nog niet gesteld kan worden dat partijen reeds overeenstemming hebben bereikt en evenmin dat het overleg niet open en reëel is geweest. Maar de wens van de werkgever om het overleg met een schone lei te beginnen, gaat voorbij aan het intensieve overleg over het sociaal flankerend beleid dat partijen reeds hebben gevoerd. De AAC adviseert dat de werkgever bereid dient te zijn het overleg te continueren

aan de hand van de knelpunten, zoals die na de eerste terugkoppeling uit het kabinet (Rutte I) zijn gemeld aan de vakbonden en dat hieraan geen nieuwe knelpunten dienen te worden toegevoegd. Voorts geeft de AAC aan dat, zolang er geen sociaal flankerend beleid voor de hele sector Rijk is vastgesteld, er bij reorganisaties op departementaal niveau overleg gevoerd zou moeten worden met het GO over te treffen regelingen om de bijzondere rechtspositionele en sociale gevolgen van een organisatiebesluit op te vangen. Na dit advies van de AAC zijn partijen weer in overleg gegaan. Dit heeft uiteindelijk in april 2013 geleid tot een akkoord over het sociaal beleid voor de sector Rijk.

## CONCLUSIE

Het cao-overleg in 2013 binnen de overheidssectoren is veelal als moeizaam te kenmerken vanwege het regeringsbeleid gericht op het bevrozen van het loon van ambtenaren. Voorts valt waar te nemen dat modernisering, flexibilisering en individualisering van regelingen in de cao, hoog op de agenda staan. In steeds meer sectoren worden hierin vergaande stappen gezet en de verwachting voor de komende jaren is dat deze ontwikkeling zich alleen maar zal voortzetten. Zodra het uitgangspunt van de nullijn verlaten gaat worden, al dan niet in het kader van de loonsombenadering, is de verwachting dat ook in sectoren waar al geruime tijd geen cao-akkoord meer is bereikt weer een akkoord tot stand kan komen.

Prof. mr. B. Barentsen

## 1 INLEIDING

Dat de politie-cao in 2012 niet soepel tot stand is gekomen, is een flink understatement. Aan de ene kant lagen er serieuze looneisen op tafel, aan de andere kant waren er grote budgettaire problemen. Daar kwam de omvorming van de regionale politiekorpsen tot een nationale politie nog eens bij. De onderhandelingen werden meermaals gestaakt. Met demonstraties en werkonderbrekingen zetten politieambtenaren hun eisen kracht bij. Hoewel dat mogelijk onderdeel is van de onderhandelingsstrategie of -rituelen, viel ook op dat de sfeer tussen partijen behoorlijk grimmig was.

## 2 AKKOORD

Toch is er uiteindelijk een akkoord bereikt over de arbeidsvoorwaarden bij de politie. Het opmerkelijke is dat de bonden akkoord zijn gegaan met een nullijn. Over de jaren 2012-2014 komt er geen generieke salarisverhoging. Nu lijkt de gedachte dat de ambtenarensalarissen moeten worden bevroren inmiddels te zijn verlaten. Het is echter interessant om te zien waarom de bonden, die zo fel protesteerden tegen die lijn, toch akkoord gingen. Het is niet gewaagd om te veronderstellen dat ook in andere overheidssectoren het loonbod van werkgeverszijde de komende jaren bepaald voorzichtig, om niet te zeggen terughoudend zal zijn. Met andere woorden: waar zit het wisselgeld voor een gematigde loonontwikkeling?

---

### 3 REORGANISATIEONTSLAG

Een belangrijk element in het arbeidsvoorwaardenakkoord voor de politie is de werkgarantie. Zeker wanneer er een grote reorganisatie wordt doorgevoerd, zal dat zwaar wegen voor het personeel. In feite geeft de overheid haar bevoegdheid om tot reorganisatieontslag over te gaan voor een aantal jaren op. De prijs die de bonden daarvoor betalen, is dus het afzien van verhoging van de salarissen. Ook in de sector Rijk houdt het sociaal flankerend beleid in dat er geen reorganisatieontslag meer wordt verleend. De deal daar is dat de mogelijkheden tot overplaatsing worden verruimd en dat het *last-in-first-out* principe wordt vervangen door afspiegeling als functies gedeeltelijk worden geschrapt. De vorming van een nationale politieorganisatie was uniek, maar de overheid zal de komende jaren blijven reorganiseren. Werkzekerheidsafspraken en ondersteuning bij het vinden van ander werk zouden voor de bonden wel eens belangrijker kunnen zijn dan klassieke salariseisen.

### 4 NULLIJN

Een ander belangrijk element is dat de nullijn niet voor alle politieambtenaren geldt. Voor bepaalde groepen politieambtenaren zit er wél een salarisstijging in. Weliswaar verandert er op zichzelf niets aan de salarissen, maar een aantal functies wordt opnieuw gewaardeerd. In het bijzonder in de executieve functies zijn aanvullende periodie-

ken ingevoerd voor degenen die ‘opgewaardeerd’ worden en aan het einde van hun salarisschaal zaten. Feitelijk kunnen zij er de komende jaren toch op vooruitgaan. Een dergelijke herwaardering van functies binnen een bestaand systeem zou ook in andere sectoren kunnen worden geregeld. Het zou zich wel slecht verdragen met de loonsombenadering die thans door het kabinet lijkt te worden voorgestaan. Bij herinschaling stijgt de totale loonsom immers wel. Verder zou het problematisch kunnen zijn dat een loonoffer van velen, in ieder geval in hun beleving, slechts ten goede komt aan een specifieke groep die anders wordt ingeschaald. Het vergt uitleg van de betrokken partijen waarom die groep er wél op vooruit mag gaan. Denk aan het repareren van historisch gegroeide achterstanden of aan de noodzaak om met de marktsector te kunnen concurreren.

### 5 WERKGERELATEERDE SCHADE

Een belangrijke verandering is dat post-traumatische stress-stoornis (PTSS) als beroepsziekte wordt behandeld. Het arbeidsvoorwaardenakkoord corrigeert daarmee de bestaande regels, die in de rechtspraak tot op heden zeer beperkt worden uitgelegd. De Centrale Raad van Beroep eist dat er voor een politiemedewerker objectief buitensporige omstandigheden aanwezig waren, voordat een psychische beroepsziekte kan worden aangenomen. Nu ervan uitgegaan wordt dat blootstelling aan agressie en akelige incidenten voor een

politiedewerker op zichzelf niet abnormaal is, boden de bestaande regels weinig soelaas. Thans is gestipuleerd dat PTSS een beroepsziekte is. Blijft de moeilijkheid dat die diagnose wel onomstreden moet kunnen worden gesteld, maar de afspraken ruimen flink wat obstakels voor politiedewerkers met vermeende werkgerelateerde schade uit de weg. Overigens is ook de smartengeldvergoeding verhoogd.

Het thema ‘werkgerelateerde schade’ is specifiek van belang voor de politiesector en leeft daar ook sterk. In andere sectoren zal het wat minder een issue zijn, waardoor het wat minder voor de hand ligt dat werkgevers en werknemers langs die weg een deal kunnen bereiken. Op zich is echter voorstelbaar dat in sectoren waarin werkenden vaak aan agressie, geweld of extreem leed (militairen, ambulancepersoneel, brandweerlieden) worden blootgesteld, vergelijkbare afspraken kunnen worden gemaakt.

### 6 CONCLUSIE

Ook in gespannen verhoudingen kunnen de onderhandelingspartijen er soms toch uitkomen. Het element ‘werkzekerheid’ uit de ‘politiecasus’ gaat zeker in andere onderhandelingen als troefkaart terugkeren. Een aantrekkelijker inschaling voor specifieke groepen is mogelijk, maar kan ook te gevoelig liggen als niet duidelijk wordt waarom die groepen zo bijzonder zijn. Ook de vergoeding

van beroepsziekten is in niet in alle overheidssectoren (en niet in alle functies) een even belangrijk thema om in onderhandelingen als smeeroilie te kunnen werken.



Prof. mr. R. Bekker

## 1 INLEIDING

De inkomens van de top in de publieke sector houden al geruime tijd de gemoederen bezig. Aanleiding was veelal het aan de dag treden van crises of incidenten bij publieke of semipublieke instellingen, waarbij vaak sprake was van slecht management, terwijl dat management een hoog en soms exorbitant hoog salaris kreeg (het werkwoord 'verdiende' zou hier niet op zijn plaats zijn). Al geruime tijd wordt getracht tot een vorm van beleid te komen. Leidraad was daarbij het rapport van de Commissie-Dijkstal<sup>1</sup>. Daar heeft de politiek echter zeer selectief in gewinkeld, en het enige dat aanvankelijk overbleef was de zogenaamde Balkenendenorm. Onder die norm werd verstaan: het salaris van een minister plus 30 procent. Redenering van Dijkstal c.s. was dat ministers de best betaalde functies zouden moeten hebben in het openbaar bestuur, omdat zij de grootste verantwoordelijkheid dragen. Om tot een werkbare aanpak te komen, had de commissie voorgesteld het ministersalaris fors te verhogen zodat daar beneden voldoende ruimte voor een redelijke en ook gedifferentieerde salarisopbouw zou ontstaan. Maar zoals gezegd, daar is zeer selectief mee omgegaan. Om louter politieke redenen werd afgezien van verhoging van het ministersalaris. Om toch de zaak enigszins werkbaar te houden, werd als maximumnorm aangehouden dat salaris plus 30 procent. Aanvankelijk werd volstaan met alleen publicatie krachtens de WOPT<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Over dienen en verdienen, Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, april 2004.

<sup>2</sup> Wet openbaarmaking met publieke middelen gefinancierde topinkomens (wet van 9 februari 2006, vervallen per 1 januari 2013).



maar gaandeweg werd het beleid stringenter. Dat leidde uiteindelijk tot de WNT<sup>3</sup>, waarin de salarishet norm wettelijk werd verankerd en de minister bevoegdheden kreeg om na verloop van tijd daadwerkelijk in te grijpen. Bij de WNT gaat het om de salarissen van bestuurders en managers, anderen bleven voorshands buiten schot.

Het ter discussie stellen van de salarissen van de publieke top is populair. Zowel politici als media springen gretig in op dit onderwerp, in de wetenschap dat de publicitaire en maatschappelijke steun voor het aanpakken van ‘de zakenvullers’ heel groot is. Het is een van de weinige beleidsonderwerpen waar volstrekt geen noodzaak wordt gevoeld van enige rationele beleidsonderbouwing. Waar een dergelijke onderbouwing al aanwezig is (zie de rapportage van de Commissie-Dijkstal) wordt die ook met groot gemak terzijde geschoven. Dat alles heeft ertoe geleid dat een volgende stap snel genomen was: in het regeerakkoord werd opgenomen dat de 130 procent verlaagd zou worden naar 100 procent (vanzelfsprekend zonder het ministersalaris te verhogen, zij het dat dat er niet bij stond). Bovendien zou het regime gaan gelden voor alle werknemers in de publieke sector, dus ook voor specialisten van ziekenhuizen, voor directeuren van zorgverzekeraars, voor tv-presentatoren en zelfs directeuren van staatsbedrijven of vennootschappen met staatsdeelneming.

## 2 KANTTEKENINGEN BIJ HET HUIDIGE BELEID

Het nu vigerende beleid kent een aantal problemen. Algemeen probleem is dat de basisnorm – het ministersalaris – volledig uit de lucht is gegrepen en ook louter door politieke overwegingen wordt bepaald. Dat maakt de norm per definitie ondeugdelijk voor het professionele domein<sup>4</sup>. Op zichzelf zou dat nog niet rampzalig hoeven te zijn als het salaris van een behoorlijk niveau zou zijn, zoals ook Dijkstal had voorgesteld. Maar de Nederlandse ministersalarissen zijn door het uitblijven van enige, aan de zwaarte van het werk rechtdoende verhoging inmiddels nagenoeg de laagste van heel Europa. Ministers klagen daar natuurlijk niet over, maar de ongetwijfeld ook bij velen van hen hierover bestaande ergernis zal een rol spelen bij het stringente beleid voor anderen. ‘Wij niet, dan ook jullie niet’, ook ministers zijn gewoon mensen.

Door dit lage niveau wordt het al snel onmogelijk om voor zware functies in de publieke sector tot adequate beloningen te komen. Het vervolprobleem is daarmee duidelijk: er moeten uitzonderingen worden gemaakt, bijvoorbeeld voor de president van De Nederlandsche Bank. En dan kan de voorzitter van de AFM natuurlijk niet achterblijven. Hoe lager de norm en hoe meer categorieën er worden ondergebracht, des te meer uitzonderingen, zo laat zich denken. Dat zal zich straks

<sup>3</sup> Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (wet van 15 november 2012, in werking getreden 1 januari 2013)

<sup>4</sup> Zie ook: R. Bekker, De Balkenendenorm: appels met peren vergeleken. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, juni 2013.

manifesteren als ook de niet-bestuurders onder de norm komen. Voor de hoogte van hun salaris bestaat over het algemeen veel meer begrip. Men mag aannemen dat in de akkoorden die op grote schaal met sectoren worden gesloten, die uitzonderingen ook onderdeel van de deal worden. Bij het zorgakkoord is dat al gebleken<sup>5</sup>.

Derde probleem bij dit soort normeringen is dat er schijnconstructies zullen worden bedacht, bijvoorbeeld door de combinatie met niet genormeerde functies (een manager in het ziekenhuis die arts blijft), door het verhogen van het aantal vrije dagen, al dan niet in combinatie met nevenfuncties. Ook mag men verwachten dat op een gegeven moment de topfunctionarissen in de publieke sector allemaal hetzelfde gaan verdienen: boven de norm wordt men naar beneden gedrukt en daaronder zal men doorstijgen tot de norm is bereikt. Van enige ruimte om bijvoorbeeld bonussen te geven voor bijzondere prestaties of anderszins de beloning te differentiëren, is ook geen sprake meer. Het ontbreken van differentiatie in beloning werkt altijd negatief uit, meer nog dan de absolute hoogte in een individueel geval. Werknemers, ook de topfunctionarissen, zullen zich niet serieus genomen voelen als iedereen hetzelfde verdient. Ten slotte is te verwachten dat op termijn het verlagen en vooral homogeniseren van de beloning zal leiden tot kwaliteitsverlies.

Op zichzelf zijn dit soort problemen altijd aanwezig bij het opzetten van streng genormeerd beleid. In die gevallen is het altijd verstandig om het maar eens enige tijd aan te zien en af te spreken dat er een objectieve evaluatie zal komen. Die tijd wordt het kabinet door het regeerakkoord echter niet gegund. Het voornemen bestaat om binnenkort te komen met twee wetsontwerpen: één voor het verlagen van de norm van 130 naar 100 procent en één voor het onder het regime brengen van alle werknemers in de publieke sector. Wederom mag men zich gesteund weten door de publieke opinie. Maar de kans dat de wal dan het schip gaat keren wordt wel heel erg groot. Het is niet te verwachten dat het verlagen van veelal al naar beneden gebrachte topsalarissen geen enkel effect zal hebben. Niet is vol te houden dat voor een aanzienlijk lager salaris dezelfde kwaliteit kan worden binnengehaald. De voorstanders van het regime wijzen wel eens op het feit dat vrouwelijke toppers over het algemeen hetzelfde werk doen als mannen voor een salaris dat 10 à 20 procent lager is. Dus, zo is de stelling, er zit nog behoorlijk ruimte. Nog daargelaten of dat inderdaad zo is in de publieke sector, het lijkt geen houdbaar argument. Het impliciete verwijt aan de zittende topfunctionarissen dat zij jarenlang veel te veel hebben verdiend, zal voorts negatief inwerken op hun inzet. Een langdurige overgangperiode (gelet op de huidige praktijk bij de norm mag men rekenen op zeven à negen jaar) doet daar niet veel aan af.

<sup>5</sup> Daarin is bepaald dat medisch-specialisten niet onder de reikwijdte van de WNT zullen worden gebracht. Bestuurders zullen wel vallen onder de tweede fase van de WNT, maar – zo staat er enigszins cryptisch bij- ‘Wel zal bij de invoering van dit wetsvoorstel gekeken worden naar de effecten daarvan op de continuïteit van de bedrijfsvoering en het bestuur van instellingen’. Zie: Onderhandelaarsresultaat medisch specialistische zorg 2014 t/m 2014, naar de Kamer gezonden bij brief van de minister van VWS van 16 juli 2013.

Laatste complicatie is dat niet alleen op nationaal niveau veel politieke bereidheid is om de topsalarissen tegen te gaan en te werken aan forse nivelering, maar dat op lager overheidsniveau dezelfde sentimenten een rol spelen. Dus gemeenten en provincies komen met enige regelmaat ook tot voornemens voor een eigen norm, veelal genoemd naar de lokale of regionale initiatiefnemer. Juridisch is dat gecompliceerd, zeker nu er een algemene wet is. Gemeenten hebben getracht de normering onderdeel te maken van hun subsidiebeleid, maar daar heeft de rechter een stokje voor gestoken<sup>6</sup>. De gemeente Rotterdam heeft dat niet op zich laten zitten en wil nu trachten om vooral in de zorg de norm af te dwingen door die in de aanbestedingsvoorwaarden voor in te kopen zorg op te nemen. De verantwoordelijke wethouder (Florijn) heeft aan de raad geschreven dat hij 'het belangrijk vindt om het signaal af te geven dat hoge inkomens in de zorg ongewenst zijn, zeker in deze tijd van bezuinigingen, waarbij ook een hoop werkgelegenheid verloren gaat'<sup>7</sup>. Hij heeft, naar hij schrijft, besloten per 1 januari 2015 uit te gaan van de 'dan geldende WNT-norm van 100 procent van het ministersalaris'. Dat is enigszins voorbarig, want er is nog helemaal geen wetsvoorstel, laat staan een wet. Maar ook om andere redenen mag men verwachten dat ook deze poging bij de rechter zal stranden. En terecht: inkomensbeleid is geen lokale aangelegenheid.

### 3 CONCLUSIE

Hoe zal het nu verder gaan? De facto zal zich voltrekken wat hiervoor is geschetst: er zal geruime tijd voorbijgaan waarin de huidige WNT van kracht is. Nieuwe regelgeving zal de nodige tijd op zich laten wachten. De minister zal wel met een wetsontwerp komen, gehouden als hij is aan het regeerakkoord. Maar het advies van de Raad van State zal ongetwijfeld kritisch zijn, wat indringende heroverweging legitimeert. Tegen die tijd zal er ook wel een behoorlijk evaluatierapport liggen dat de mogelijkheden biedt om tot een meer rationele beleidsbepaling te komen. Die kan dan bij een volgend regeerakkoord worden omarmd. Een heel eenvoudige oplossing om te ontkomen aan veel problemen (maar helaas niet de politieke) is overigens om te doen wat de Commissie-Dijkstal al had aanbevolen: drastische verhoging van de ministersalarissen, naar een niveau dat in andere, goed bestuurde landen normaal is. Dat is een goedkope oplossing van een lastig probleem en bovendien een betere beloning voor een hondenbaan dan nu. Dus wie weet!

<sup>6</sup> Zie: uitspraak Rechtbank Den Bosch 9 april 2013, waarbij de gemeente Eindhoven in het ongelijk werd gesteld. Argument: de verplichting strekt niet tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

<sup>7</sup> Brief wethouder Werk, Inkomen Zorg en Bestuur aan de Commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie. De raad heeft op 3 oktober 2013 een amendement van deze strekking op de subsidieverordening aangenomen.



# 13 Pensioenen

*Prof. dr. E.H.M. Ponds*

*Prof. dr. O.W. Steenbeek*

## 1 INLEIDING

De meeste landen kennen een afzonderlijke pensioenregeling voor werknemers in de publieke sector. Dit geldt ook voor Nederland, waar het ABP de pensioenregelingen uitvoert voor de overheidswerknemers en PfZW die voor werknemers in de medische sector. Eigenstandige regelingen zijn gerechtvaardigd voor het waarborgen van integriteit en onafhankelijkheid en door hun bijdrage aan de aantrekkelijkheid van een carrière als ambtenaar. In de meeste landen is de toekomstige fiscale last voortvloeiend uit deze regelingen aanzienlijk, doordat de overheid in veel gevallen de grootste werkgever is en pensioenbeloftes vaak royaal zijn, vergeleken met die in de private sector. De hoge pensioenen zijn vaak ook bedoeld om de relatief lage salarissen in de publieke sector te compenseren<sup>1</sup>. Bovendien is de financiering van deze regelingen veelal op omslag gebaseerd, waarbij de lopende pensioenuitkeringen aan gepensioneerden direct gefinancierd worden uit de lopende overheidsinkomsten.

De financiering van pensioenregelingen in de publieke sector heeft veel aandacht gekregen sinds het uitbreken van de financiële crisis<sup>2</sup>. De latente last, samenhangend met de in het verleden gedane pensioentoezeggingen, is in veel landen omvangrijk. Tabel 1 presenteert een internationaal overzicht van deze impliciete schuld, die bepaald is als de contante waarde van de ongedekte pensioen-

<sup>1</sup> Zie o.a.: Palacios en Whitehouse (2006), Schieber (2011), Disney e.a. (2009)

<sup>2</sup> Vergelijk bijvoorbeeld Müller e.a. (2009) voor een uitgebreid overzicht van landen in de EU, Ponds e.a. (2011, 2012) voor een vergelijkende studie van een aantal OESO-landen, het special issue van de *Journal of Pension Economics and Finance* 2011, vol. 7(2), gewijd aan de staatsfondsen in de Verenigde Staten, en voor het Verenigd Koninkrijk het *Final Report of the Independent Public Service Pensions Commission* van maart 2011.

verplichtingen in een aantal westerse economieën als percentage van het jaarlijkse bruto nationaal product<sup>3</sup>. De grootste impliciete schuldposities bestaan in landen waar het publieke pensioen vooral wordt gefinancierd via een omslagstelsel. In Frankrijk en Duitsland ligt deze schuld bijvoorbeeld respectievelijk op 90 en 60 procent van

het jaarlijkse BNP. Landen met kapitaalgedekte regelingen, zoals Nederland, Canada en Zweden, hebben veel lagere latente schuldposities. De Verenigde Staten nemen een tussenpositie in met een schuld van circa 30 procent ten opzichte van het BNP.

Tabel 1: Impliciete en expliciete overheidsschuld (% van BNP)<sup>4</sup>

	impliciete schuld overheid-pensioenen	expliciete schuld	totale schuld	financiering
Frankrijk	91	61	152	vooral omslag
Finland	77	38	115	vooral omslag
VK	63	75	138	deels omslag, deels kapitaaldekking
Duitsland	58	44	102	vooral omslag
VS	31	53	84	vooral kapitaalgedekt
Noorwegen	19	26	45	vooral omslag
Zweden	8	38	46	deels omslag, deels kapitaaldekking
Nederland	5	50	55	kapitaalgedekt
Canada	5	36	41	kapitaalgedekt

Bron: Ponds e.a. (2011, 2012)

<sup>3</sup> Müller e.a. (2009), Ponds e.a. (2012)

<sup>4</sup> In de tabel is niet de impliciete schuld van de eerste pijler pensioenen opgenomen (vgl. hiervoor Holzmann et al., 2004).

Deze bijdrage gaat in op twee vragen. Ten eerste gaan we in op de vraag waarom er grote internationale verschillen bestaan in de financiering van overheidspensioenen. Ten tweede staan we stil bij de vraag of er een relatie is tussen de financiering van de overheidspensioenen en de kredietwaardigheid van een land op de lange termijn.

## 2 VERKLARINGEN VOOR DIVERSITEIT IN DEKKING

De eerste vraag is waarom er zoveel verschil bestaat in de wijze waarop overheidsfondsen gefinancierd zijn. In beginsel zou elke generatie moeten betalen voor alle publieke diensten die zij ontvangt. Als de beloning van een werknemer in overheidsdienst ook een pensioenbelofte inhoudt, dan zouden de kosten van die toekomstige pensioenbetaling ook moeten worden gefinancierd tijdens de actieve carrière van die werknemer<sup>5</sup>. Dit impliceert volledige kapitaaldekking, maar deze financieringsystematiek is in het geval van overheidspensioenen echter eerder uitzondering dan regel: pensioenregelingen in de publieke sector zijn in veel landen gefinancierd via een omslagstelsel. En indien kapitaaldekking nagestreefd wordt, is er vaak sprake van substantiële tekorten, zelfs volgens officiële schattingen, die vaak rooskleuriger zijn dan wanneer wordt uitgegaan van principes van marktwaardering. Nederland is één van de weinige landen die volledige kapitaaldekking van de overheidspensioe-

nen hebben gerealiseerd. Daarnaast is kapitaaldekking vooral terug te vinden in Angelsaksische landen, al kampen de belangrijke fondsen in de Verenigde Staten ook met grote tekorten. In het Verenigd Koninkrijk zijn de pensioenen van de lagere overheden deels kapitaalgedekt (lagere overheden) en deels gebaseerd op omslag (centrale overheid).

De vraag is nu waarom de pensioenen van ambtenaren in de meeste landen niet of onvoldoende gedekt is door vermogen. De literatuur brengt een aantal verklaringen in, te weten: politiek-economisch, cultureel-historisch en economisch. Op deze drie verklaringen gaan we hieronder nader in<sup>6</sup>.

## 3 POLITIEK-ECONOMISCHE VERKLARING

Vanuit de politiek-economische invalshoek zijn er ten minste twee verklaringen te geven. In de eerste plaats hebben stakeholders er belang bij om de lasten van de pensioenopbouw lager voor te stellen dan deze werkelijk zijn, om ze te kunnen doorschuiven naar toekomstige belastingbetalers. Verkeerde accountingregels ondersteunen deze prikkel door bijvoorbeeld onrealistisch hoge disconteringsvoeten voor te schrijven waarmee toekomstige pensioenverplichtingen worden gewaardeerd<sup>7</sup>. Zo kunnen staatsfondsen in de Verenigde Staten werken met een disconterings-

<sup>5</sup> Munnell e.a. (2011)

<sup>6</sup> We realiseren ons dat er grote verschillen bestaan in de aard van de pensioentoezegging. Polen kent bijvoorbeeld individueel DC, terwijl de VS harde *final-pay DB*-regelingen bestaan. Dit onderwerp wordt in deze bijdrage niet verder uitgewerkt.

<sup>7</sup> Zie: Gold (2003), Novy-Marx en Rauh (2009), Brown en Wilcox (2009).



voet van 8 procent, zelfs voor regelingen waar toekomstige betalingen worden aangepast voor inflatie. Politici hebben er belang bij om de lasten laag voor te stellen. Zij worden afgerekend op kortetermijnsuccessen, terwijl het nakomen van gedane pensioentoezeggingen een vraagstuk is voor de lange termijn. Ook vakbonden kunnen ertoe neigen de lasten lager voor te stellen, zodat meer ruimte ontstaat voor loonsverbeteringen.

In de tweede plaats kan het accepteren van een tekort het gevolg zijn van een rationale strategie van overheden om de claims van overheidsvakbonden en andere vertegenwoordigers van ambtenaren te beheersen. In veel landen hebben de vakbonden een sterke positie in de publieke sector. Dit kan leiden tot een asymmetrische risicodeling. Sterke bonden zullen overschotten bij pensioenfondsen claimen voor de verbetering van de primaire arbeidsvoorwaarden, terwijl ze belastingbetalers laten betalen voor eventuele tekorten<sup>8</sup>. In een dergelijke situatie heeft de overheid een sterke prikkel om tekorten te laten ontstaan in de financiering van pensioenregelingen. Een pensioenfonds in de publieke sector zal over het algemeen een grotere kapitaaldekking kennen in een omgeving waar de macht van vakbonden beperkt is of waar besluitvorming door vakbonden kan worden geblokkeerd.

#### 4 CULTUREEL-HISTORISCHE VERKLARING

Naast politiek-economische redenen kunnen ook cultureel-historische factoren een rol spelen bij het verklaren van de verschillen in de wijze waarop pensioenregelingen in de publieke sector zijn geregeld. Allereerst zijn er grote verschillen in het type regeling. In de voormalige Oost-Europese landen bestaat een afkeer van collectieve regelingen. Zo hebben de ambtenaren in Polen een individuele kapitaalgedekte pensioenregeling waarbij de risico's voor rekening zijn van de individuele ambtenaar. In de Verenigde Staten hebben de ambtenaren in de verschillende staten daarentegen een traditionele eindloonregeling met onvoorwaardelijke loonindexatie. Dit is mede het gevolg van het ontbreken van enig toezicht op de staatspensioenfondsen. Daarnaast kennen sommige landen een grote mate van intra- of intergenerationele herverdeling (bijvoorbeeld Australië, Denemarken en Zwitserland), terwijl andere landen een sterkere relatie tonen tussen de betaalde premie en de uit te keren pensioenen (bijvoorbeeld Frankrijk, Griekenland en Duitsland) en dus een beperkte herverdeling. Volgens sommige studies kunnen deze verschillen verklaard worden als het resultaat van politieke processen, waarbij verschillende groepen in de samenleving hun belangen al of niet met succes weten te verdedigen (met name rijk tegenover arm, jong tegenover oud)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Zie: Immergut e.a. (2006), Tsebelis (1995).

<sup>9</sup> Zie: Conde-Ruiz en Profeta (2007).

Ook culturele factoren kunnen een verklaring vormen voor internationale verschillen in de financiering van pensioenregelingen in de publieke sector<sup>10</sup>. Zo blijkt dat landen waar men relatief risicomijdend is, een pensioensysteem hebben ontwikkeld dat meer op omslag gebaseerd is. Bij landen waar het individu centraal staat, is juist sprake van veel kapitaaldekking.

De verschillen tussen landen kunnen ook verklaard worden uit de politieke voorkeuren in de periode 1935 tot 1955, toen de meeste pensioensystemen vorm kregen<sup>11</sup>. Landen die tijdens zwaar getroffen zijn door de eerste wereldoorlog en door de zware financiële instabiliteit en hyperinflatie in de jaren twintig, blijken een lagere mate van kapitaaldekking te kennen dan landen die minder getroffen werden. De verklaring is dat de inflatieschokken het spaargeld van de middenklasse in een aantal landen deden verdampen, met name die in continentaal Europa (Duitsland, Frankrijk, Italië, België). Het politieke veld verschoof weg van pensioensparen en vrije markten naar sociale zekerheid en een sterke rol voor interventie door de autoriteiten. Landen die minder getroffen waren door de oorlogen en inflatieschokken, gaven een groter gewicht aan besparingen (Scandinavië, Zwitserland, Nederland, maar ook het VK, Canada, de VS en Australië). Op het moment dat een systeem op een bepaalde manier is ingericht, is het niet eenvoudig om dat te wijzigen, aangezien dit

forse aanpassingen in wetgeving en andere overgangsproblematiek met zich meebrengt.

## 5 ECONOMISCHE VERKLARINGEN

De twee voorgaande invalshoeken kunnen een verklaring geven voor het feit dat er in veel landen geen volledige kapitaaldekking wordt nagestreefd en ook voor de variëteit in de mate van kapitaaldekking. Men kan ook in meer normatieve zin de vraag stellen hoeveel kapitaaldekking gewenst is vanuit een economische invalshoek. De economische literatuur kan in beperkte mate richting geven ten aanzien van de optimale graad van kapitaaldekking voor overheidspensioenen. Er is evenwel slechts een klein aantal onderzoeken verschenen die specifiek ingaan op deze vraagstelling.

Het *tax smoothing argument* wordt hierbij wel genoemd als verklaring<sup>12</sup>. Deze invalshoek gaat ervan uit dat het ideale belastingbeleid een constant percentage zou moeten inhouden van het belastbaar inkomen door de tijd. Verschillende financieringspaden kunnen optimaal zijn over de tijd, afhankelijk van de relatie tussen deterministische groeipercentages en belastbaar inkomen. Het belastingpercentage dient zodanig vastgesteld te worden dat aan het einde van de horizon volledige kapitaaldekking wordt gerealiseerd.

Voor Amerikaanse staatspensioenfondsen is de optimale mate van kapitaaldekking gekoppeld aan

<sup>10</sup> Zie: Hofstede (2001), Rivera Rozo e.a. (2013) en Tausch e.a. (2013).

<sup>11</sup> Zie: Perotti en Schwiabacher (2009).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: D'Arcy e.a. (1999).

de vergelijking tussen enerzijds de kosten voor de belastingbetaler en anderzijds het rendement op het pensioenvermogen. Gesteld wordt dat het afzien van kapitaaldekking optimaal is wanneer financieringskosten van de belastingbetaler groter zijn dan het rendement op het pensioenvermogen<sup>13</sup>. In de Amerikaanse context is dit al snel aan de orde doordat de rentelast op creditcardschulden al snel hoger zal zijn dan het rendement dat financiële markten kunnen bieden. Dit rechtvaardigt een beperkte kapitaaldekking van de Amerikaanse staatsfondsen.

De wijze waarop de dekking van overheidspensioen is geregeld, kan in economische zin ook als een irrelevant onderwerp worden bestempeld<sup>14</sup>. Rationele, goed geïnformeerde individuen zullen altijd de impact van de keuzes van de overheid ten aanzien van de mate van kapitaaldekking en de keuzes in het beleggingsbeleid corrigeren. Allereerst zijn de individuen in staat om elk effect van het belastingbeleid op hun eigen geprefereerde consumptiepatroon te compenseren (*Ricardian neutrality*). In het geval van kapitaaldekking kunnen belastingbetalers het effect van het nemen van beleggingsrisico compenseren in overheidspensioenen door hun eigen beleggingsportefeuille aan te passen ('Modigliani-Miller-neutraliteit'). Belangrijke voorwaarden voor deze neutraliteit is dat er sprake is van volledige informatie ten aanzien van impliciete overheidsschuld in pensioenrege-

lingen en dat corrigerende acties kunnen plaatsvinden zonder kosten of andere beperkingen.

Ook de zogenaamde portefeuillebenadering kan nuttige inzichten opleveren in de optimale kapitaaldekking van pensioenregelingen in de publieke sector<sup>15</sup>. Deze benadering is gebaseerd op de welvaartsaspecten van omslagstelsels in dynamische efficiënte economieën<sup>16</sup>. Een omslagstelsel wordt in de portefeuillebenadering beschouwd als een quasi-vermogenstitel, gekenmerkt door een laag rendement en risico, die tussen generaties kan worden verhandeld. Deze titel maakt deel uit van de totale bezittingen van individuen en zouden dus meegenomen moeten worden bij de optimalisatie van de totale portefeuille. Deze benadering kan worden gebruikt om de optimale dekking van overheidspensioenen te bepalen<sup>17</sup>. Hierbij kan worden verondersteld dat de belastingbetaler uiteindelijk de lasten en de risico's van de pensioentoezeggingen aan werknemers in de overheidssector dienen te voldoen. De optimale dekking is in dat geval endogeen en wordt bepaald door het verwachte extra rendement en risico van kapitaaldekking boven omslag, door risicoaversie en door het relatieve belang van de huidige en de toekomstige generaties.

<sup>13</sup> Zie: Bohn (2011).

<sup>14</sup> Zie: Lucas en Zeldes (2009).

<sup>15</sup> Zie onder meer: Dutta e.a. (2000) en Matsen en Thogersen (2004).

<sup>16</sup> Zie: Merton (1983) en Gordon en Varian (1988).

<sup>17</sup> Zie: Meijdam en Ponds (2013).

## 6 CONCLUSIE: OVERHEIDSPENSIOENEN, SCHULDPOSITIE EN KREDIETWAARDIGHEID

De publieke sector pensioenfondsen ABP en PfZW houden omvangrijke vermogens aan om gedane pensioentoezeggingen aan werknemers in de publieke en semipublieke sectoren in de toekomst na te komen. Deze fondsen streven naar volledige kapitaaldekking en in het toezicht hanteert DNB dezelfde solvabiliteitsregels als bij het toezicht op pensioenfondsen in de private sector. Vanwege de omkeerregel valt circa 30 procent van het belegd vermogen uiteindelijk toe aan de overheid door belastingheffing over pensioenuitkeringen. Deze latente claim kan al snel op circa 100 miljard euro berekend worden voor de publieke sector alleen; voor alle fondsen bedraagt het circa 300 miljard euro. Tot op zekere hoogte kan deze claim in mindering worden gebracht op de uitstaande overheidsschuld.

Veel andere landen gaan uit van omslagfinanciering en voor zover kapitaaldekking wordt nagestreefd, blijkt in de praktijk dat zij substantiële onderdekking accepteren. De pensioenuitkeringen in deze landen moeten derhalve gefinancierd worden uit de lopende en toekomstige belastingopbrengsten. De impliciete schuld die hiermee is gemoeid, is omvangrijk en bedraagt in Duitsland en Frankrijk 60 respectievelijk 90 procent van het Bruto Nationaal Product in die landen. Het verschil

met Nederland is derhalve enorm, maar de wijze waarop pensioenen in Nederland zijn gefinancierd wordt naar onze mening momenteel onvoldoende betrokken bij de beoordeling van de kredietwaardigheid van de Nederlandse economie.

## REFERENTIES

- Bohn, Henning (2011), Should public retirement plans be fully funded?, *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 10(02), pages 195-219, April.
- Brown, Jeffrey, and David Wilcox (2009), Discounting State and Local Pension Liabilities, *American Economic Review*, 99:2, 538-542.
- Conde-Ruiz, I. en P. Profeta, 2007, 'The redistributive design of social security systems', *Economic Journal*, Vol.117, 686-712.
- D'Arcy, S.P., James H.D. and Pyungsuk O. (1999), Optimal Funding of State Employee Pension Systems, *Journal of Risk and Insurance*, 66(3): 345-80.
- Disney, R., Emmerson, C. and Tetlow G. (2009), What is a public sector pension worth?, *The Economic Journal*, Vol. 119, No. 541.
- Dutta, J., Kapur, S. and Orszag, J. M. (2000), A portfolio approach to the optimal funding of pensions, *Economics Letters*, 69(2), 201-6.
- Gold, Jeremy (2003), Risk Transfer in Public Pension Plans, in: *The Pension Challenge: Risk Transfers and Retirement Income Security*, ed.

- Olivia S. Mitchell and Kent Smetters Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Gordon R.H. and H.R. Varian: Intergenerational Risk Sharing, in: *Journal of Public Economics*, 37, pp. 185-202.
- Hofstede, G., 2001, *Culture's consequences*, London: Sage Publications.
- Immergut, E.M., Anderson, K.M. and Schulze, I. (eds) (2006), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Independent Public Service Pensions Commission (2011), Final Report, March 2011.
- Krueger D., and F. Kubler (2006), Pareto-Improving Social Security Reform when Financial Markets are Incomplete!?, *American Economic Review*, 737-755.
- Lecq, S.G. van der, J.A. Rivera Rozo, en O.W. Steenbeek, 2013, "National culture and the configuration of public pensions", *Working Paper Erasmus School of Economics*, pp.37.
- Lucas D.J. and S. Zeldes (2009), How should public pension plan invest?, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 2009, 99:2, 527-532.
- Matsen, E. and Thøgersen Ø. (2004), Designing social security - A portfolio choice approach, *European Economic Review*, 48(4), 883-904.
- Meijdam A.C. and Eduard H.M. Ponds (2012): *On the optimal degree of funding of public sector pension plans*, CentER, Tilburg University,
- Merton, R.C., (1983), *On the role of social security as a means for efficient risk sharing in an economy where human capital is not tradeable*, in: Bodie, Z. and Shoven, J. (eds.), *Financial Aspects of the United States Pension System*. University of Chicago Press.
- Munnell, Alicia H., Aubry, Jean-Pierre, and Quinby, Laura (2011), Public pension funding in practice, *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 10(02), pages 247-268, April.
- Müller C., B. Raffelhüschen, and O. Weddige (2009), *Pension obligations of government employer pension schemes and social security pension schemes established in EU countries, by order of the European Central Bank, Final Report*, Research Center for Generational Contracts, Freiburg.
- Novy-Marx R. and Rauh J.D. (2009), The liabilities and risks of state-sponsored pension plans, *The Journal of Economic Perspectives*, Fall 2009, vol. 23(4), 191-210.
- Palacios, Robert and Whitehouse, Edward (2006), *Civil-service pension schemes around the world*, MPRA Paper 14796, University Library of Munich, Germany.
- Perotti, Enrico and Armin Schwienbacher (2009), The Political Origin of Pension Funding, *Journal of Financial Intermediation*, 18(2), 384-404.
- Ponds Eduard, Clara Severinson and Juan Yermo (2011), *Funding in Public Sector Pension Plans: International Evidence*, OECD Working Papers on

Finance, Insurance and Private Pensions 8, OECD Publishing.

Ponds Eduard, Clara Severinson and Juan Yermo (2012), Implicit Debt in Public Sector Plans - An International Comparison, International Social Security Review, Vol. 65, 2/2012, pp. 75-101.

Schieber Sylvester J. (2011), Political economy of public sector retirement plans, Journal of Pension Economics and Finance, Vol. 10(2), april 2011, pp. 269-290.

Tausch Franziska, Jan potters and Arno Riedl, 2013, Preferences for redistribution and pensions. What can we learn from experiments?, *Journal of Pension Economics and Finance* 12(3), 298-325.

Thogersen Øystein and Kine Bohlerengen (2010), Alternative Risk-Sharing Mechanisms of Social Security, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, vol.66(2), 134-152.

Tsebelis, George (1995), Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, *British Journal of Political Science*, 25, 3 (July): 289-325.

Wagener, A. (2003), Pensions as a portfolio problem: fixed contribution rates vs. fixed replacement rates reconsidered, *Journal of Population Economics*, 16(1), 111-134.

---







# 14 Medezeggenschap

Mr. L.C.J. Sprengers

## 1 INLEIDING

Deze bijdrage schetst de ontwikkelingen op het gebied van de medezeggenschap in de overheidssectoren sinds eind 2011, het moment van de eerste uitgave van 'De Staat van de Ambtelijke Dienst'. Aan de orde komen de ontwikkelingen in de wetgeving en de rechtspraak als gevolg van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II.

## 2 AANTAL ONDERNEMINGSRADEN

In het jaarverslag 2012 geeft de Bedrijfscommissie voor de Overheid<sup>1</sup> inzicht in het aantal medezeggenschapsorganen dat is ingesteld binnen de overheidssectoren. Eind 2012 waren er 972 ondernemers bij de bedrijfscommissie geregistreerd. Deze ondernemers houden 1563 ondernemingen in stand, waarvoor 1509 ondernemingsraden zijn ingesteld, onderverdeeld in 1460 gewone ondernemingsraden, vijf gemeenschappelijke ondernemingsraden, vijf gemeenschappelijke ondernemingsraden, 26 groepsondernemingsraden en achttien centrale ondernemingsraden. Het aantal gewone ondernemingsraden is met twintig toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor.

Uit een brief die de minister van SZW aan de Tweede Kamer heeft gestuurd<sup>2</sup>, blijkt dat de instellingsgraad bij de overheidssector hoger is dan in andere sectoren. De instellingsgraad van ondernemingsraden bij overheidsinstellingen is 100 procent<sup>3</sup>, tegenover een landelijk gemiddelde instellingsraad van 75 procent. Het laagst scoort de

<sup>1</sup> Jaarverslag 2012, Bedrijfscommissie voor de overheid, CAOP Den Haag, p. 7-8.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II*, 2012-2013, 29818, nr. 36, p. 3.

<sup>3</sup> Hetgeen hoger is dan uit het jaarverslag van de bedrijfscommissie blijkt.

transport, opslag -en communicatiesector met 55 procent.

Geconstateerd kan worden dat, anders dan in andere sectoren, binnen de overheidssectoren nagenoeg overal waar een ondernemingsraad aanwezig moet zijn, er ook een is ingesteld.

### 3 WIJZIGING WOR

Met ingang van 19 juli 2013 is een wetswijziging van de WOR van kracht geworden<sup>4</sup>. Het gaat om een aanpassing van de WOR op een aantal onderdelen<sup>5</sup>. Voor de overheidssectoren zijn de volgende wijzigingen van belang:

- Een wijziging van de regeling over de (financiering van) scholing. De subsidiëring van OR-scholingen is komen te vervallen en tegelijkertijd is in de wet de verplichting van de ondernemer om de scholingskosten van de OR te betalen, sterker verankerd. In de omvang van de scholingsrechten is geen wijziging gebracht.
- De verplichte bemiddeling door de bedrijfscommissies is komen te vervallen. Verzoeken tot naleving van de WOR kunnen nu rechtstreeks bij de kantonrechter worden ingediend. Er is echter geen einde gekomen aan het bestaan van de bedrijfscommissies. Zij zullen blijven voortbestaan als een bemiddelingsorgaan dat op vrijwillige basis kan worden geraadpleegd. Of de vrijwillige bemiddeling bij de bedrijfscommissies in een behoefte zal voorzien, moet af-

gewacht worden. De SER heeft de verordening voor de bedrijfscommissies in de marktsector al aangepast<sup>6</sup>. De minister van BZK zal de regelgeving voor deze bedrijfscommissie voor de overheid op ongeveer vergelijkbare wijze aanpassen.

- Bij amendement heeft de Tweede Kamer een wijziging van art. 9 WOR aangenomen om het handtekeningvereiste voor kandidaat OR-leden te laten vervallen. Niet vakbondsleden moesten hun kandidaatstelling ondersteund laten worden door een handtekening van ten minste een derde van de in de onderneming werkzame kiesgerechtigde personen die geen lid zijn van een vakorganisatie, met als maximum dertig handtekeningen. Mede naar aanleiding van een brief van de Stichting van de Arbeid<sup>7</sup> heeft er discussie plaatsgevonden over de wenselijkheid van het al dan niet handhaven van een handtekeningvereiste. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de behandeling van het wetsontwerp bij de Eerste Kamer toegezegd om de SER-commissie Bevordering Medezeggenschap hierover te benaderen. Bij brief van 3 juni 2013 heeft de minister de commissie gevraagd op korte termijn met suggesties te komen voor een werkbare regeling, rekening houdend met het amendement, waarbij de kwestie van het handtekeningvereiste uiteindelijk nog kan worden geregeld op een wijze waarin de betrokken sociale partners zich kunnen vinden<sup>8</sup>. Gezien het minimumkarakter

<sup>4</sup> Wet 26 juni 2013, *Stb* 2013/296 en 297.

<sup>5</sup> Zie hierover L.C.J. Sprengers, Het wetsontwerp aanpassing Wet op de Ondernemingsraden, *TRA* 2012/96.

<sup>6</sup> Verordening tot wijziging van de Verordening op de Bedrijfscommissies 2002, *PBO-blad* nr.72, 21 december 2012, te vinden op de website van de SER.

<sup>7</sup> Brief 25 februari 2013 van de Stichting van de Arbeid aan de Eerste Kamer, kenmerk S.A.13.010.87JM/JS.

<sup>8</sup> Brief van de minister van SZW 3 juni 2013 aan de SER, Commissie Bevordering Medezeggenschap, 20130-0000072415.

van de WOR is het zonder wetswijziging niet mogelijk om alsnog een handtekeningvereiste in het (voorbeeld)reglement op te nemen. Wel kan er gezocht worden naar het op andere wijze stimuleren dat kandidaten draagvlak voor hun kandidatuur proberen te realiseren.

## 4 RECHTSpraak

Het beeld door de jaren heen is dat het aantal procedures op grond van de WOR niet hoog is. Jaarlijks worden veertig tot zestig WOR-zaken over het adviesrecht bij de Ondernemingskamer aanhangig gemaakt, verdeeld over alle sectoren. En jaarlijks wijst de Ondernemingskamer in tien tot twintig zaken een beschikking. De andere zaken worden ingetrokken, omdat partijen er alsnog in zijn geslaagd tot een oplossing te komen. Dat beeld was in 2012 niet anders. De Ondernemingskamer wees zestien beschikkingen<sup>9</sup>. Wat opvalt is dat acht van deze procedures aanhangig gemaakt zijn door overheidsondernemingsraden en vijf door semioverheidsinstellingen, die voornamelijk afhankelijk zijn van overheids subsidie. De geschillen hebben nagenoeg allemaal betrekking op aanpassingen in de organisatie als gevolg van bezuinigingen. Hoewel ook in het bedrijfsleven als gevolg van de crisis bezuinigingen aan de orde zijn, valt te constateren dat dit in de (semi) publieke sector vaker leidt tot geschillen waarbij de rechter moet beslissen. Mijn waarneming, als advocaat betrokken bij WOR-geschillen, is dat

het in de overheidssectoren vaak moeilijker is om in onderling overleg alsnog tot een oplossing te komen, omdat de bestuurder vaak ook behoefte heeft aan een rechterlijke uitspraak, om dit mee te kunnen nemen in zijn overleg met de politiek verantwoordelijken over de vraag hoe om te gaan met de kritiek van de OR op een (voorgenomen) besluit.

Wat betreft de overige geschillen op grond van de WOR springen de overheidsondernemingsraden er niet uit. Uit het jaarverslag van de Bedrijfscommissie blijkt dat in 2012 zeventien geschillen aanhangig zijn gemaakt en dat er tien adviezen zijn uitgebracht. Dit is in lijn met het aantal geschillen in de jaren daarvoor<sup>10</sup>.

## 5 PRIMAAT VAN DE POLITIEK

Bij de introductie van de WOR voor de overheidssector is als uitgangspunt genomen dat deze wet zo veel mogelijk integraal van toepassing dient te zijn. In een apart hoofdstuk zijn bijzondere bepalingen voor de overheidssector opgenomen. De belangrijkste bepaling wordt wel aangeduid met de term 'primaat van de politiek'. Indien aangelegenheden aan de orde zijn die vallen onder de publiekrechtelijke taak heeft een overheidsondernemingsraad geen bevoegdheden, tenzij en voor zover het gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen betreft (artikel 46d sub b WOR). Over deze wetsbepa-

<sup>9</sup> Waarvan één proces verbaal van een zitting waar partijen tot een vergelijk zijn gekomen.

<sup>10</sup> Behandelde zaken in 2011: 9; 2010: 20 en 2009: 18. Jaarverslag 2012 Bedrijfscommissie voor de overheid p. 10-11.

ling heeft de Hoge Raad zich inmiddels al vijfmaal gebogen<sup>11</sup>. De rode lijn in de rechtspraak van de Hoge Raad is dat aan de ondernemingsraden bij de overheid een adviesbevoegdheid toekomt indien het besluit dat aan de orde is ook de gevolgen voor het personeel daadwerkelijk regelt. In de fase van het politieke (principe)besluit komt de OR in het algemeen nog geen adviesrecht toe.

De Ondernemingskamer heeft op 31 oktober 2012 een opvallende uitspraak gedaan over het primaat van de politiek<sup>12</sup>. Het geschil ging over de vraag of aan de ondernemingsraad een adviesrecht toekwam over het besluit om een krediet ter beschikking te stellen voor de renovatie van een zwembad. De Ondernemingskamer is van mening dat een beroep op het primaat van de politiek hier niet op zijn plaats is. De Ondernemingskamer geeft aan dat het feit dat het gaat om een besluit van een democratisch gekozen orgaan, de gemeenteraad, op zichzelf onvoldoende is om de bevoegdheden van de ondernemingsraad buitenspel te zetten. Dit zou ertoe leiden dat de medezeggenschap bij de overheid verder zou worden beperkt dan strikt genomen nodig is met het oog op de bescherming van het primaat van de politiek. De Ondernemingskamer gaat daarin nog verder door aan te geven dat het hier niet gaat om een besluit dat als zodanig van dien aard is dat het een politieke afweging vergt van de voor- en nadelen ervan. De enkele omstandigheid dat het stadsdeel op grond

van zijn autonome bestuursbevoegdheid de huishouding van het stadsdeel regelt en bestuurt, leidt nog niet tot de conclusie dat er sprake is van een publiekrechtelijke vaststelling van een taak van het stadsdeel of de uitvoering daarvan.

Uit deze beschikking blijkt dat de zoektocht naar de grenzen van het primaat van de politiek in de rechtspraak nog steeds gaande is. Ook uit een procedure die aanhangig gemaakt is door een groot aantal ondernemingsraden binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie werd dit duidelijk. Beroep werd aangetekend tegen het besluit van de staatssecretaris tot vaststelling van het masterplan DJI 2013-2018. De ondernemingsraden waren van mening dat een deel van de inhoud van dit masterplan onder het adviesrecht viel, namelijk wat betreft het aanwijzen welke justitiële inrichtingen gesloten zouden worden. De ondernemingsraden stelden zich op het standpunt dat met het vaststellen van de instellingen die gesloten zouden moeten worden, er sprake is van regelen van de gevolgen voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. Nadat dit masterplan bekend was gemaakt, kwam er kritiek vanuit vele hoeken. Dit leidde tot overleg, waarbij de medezeggenschap ook betrokken was, en tot aanpassing van het plan. Dit was aanleiding voor de ondernemingsraden om het verzoek in te trekken, waardoor de vraag over het primaat van de

<sup>11</sup> L.C.J.Sprengers, -'Het ligt eraan waar je zoekt, welk recht je zult vinden. Over de uitleg van het primaat van de politiek in de WOR', opgenomen in K.M. van Hassel en M.P.Nieuwe Weme (red) *Willems' wegen, opstellen aangeboden aan prof.mr. J.H.M.Willems*, Deventer 2010, Serie vanwege het van der Heijden instituut nr. 102, ISBN 978-90-13-07027 9, p. 375-385.

<sup>12</sup> Hof Amsterdam (OK) 31 oktober 2012, LJN BY5619, JAR 2013/29, TRA 2013/28 met annotatie L.C.J. Sprengers.

politiek door de rechter niet beantwoord hoefde te worden.

De WOR is een minimumwet en het is mogelijk om de OR daarboven toch een bevoegdheid toe te kennen over een aangelegenheid die onder het primaat van de politiek valt. De Ondernemingskamer heeft recent weer aangegeven dat een ondernemer die aan de ondernemingsraad, zonder enig voorbehoud, advies vraagt, zich niet in een later stadium alsnog erop kan beroepen dat het primaat van de politiek aan de orde is<sup>13</sup>.

Hoewel in de rechtspraak van de Hoge Raad een aantal duidelijke lijnen is aangegeven over hoe de bepaling over het primaat van de politiek geïnterpreteerd dient te worden, zijn daarmee nog niet alle vragen beantwoord, zoals blijkt uit de voorbeelden die de afgelopen tijd aan de orde zijn geweest.

## 6 GEVOLGEN REGEERAKKOORD VOOR MEDEZEGGENSCHAP BIJ DE OVERHEID

Het regeerakkoord besteedt de nodige aandacht aan gewenste veranderingen in de bestuurlijke organisatie. Evenals voorgaande kabinetten, heeft het kabinet-Rutte II aangegeven dat de rijksoverheid goedkoper, flexibeler en efficiënter moet gaan werken met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Voorts wordt aangegeven dat

er sprake moet zijn van decentralisatie van taken naar andere overheden en deregulering. Om deze doelstellingen te realiseren, is de verantwoordelijkheid hiervoor ondergebracht bij een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst met doorzettingsmacht. Het feit dat er een minister gekomen is met een specifieke taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van de rijksdienst ‘met doorzettingsmacht’, geeft weer een nieuwe impuls aan de discussie over de vraag hoe de medezeggenschap binnen de rijksoverheid vormgegeven dient te worden. Een discussie die een aantal jaren geleden gevoerd is aan de hand van een rapport van een werkgroep over de medezeggenschap binnen de rijksoverheid in het kader van de vernieuwing van de rijksoverheid<sup>14</sup>. Tot op heden is er geen centrale ondernemingsraad (COR) of groepsondernemingsraad (GOR) voor de rijksdienst ingesteld. Per departement is de medezeggenschap vormgegeven, departement overstijgend is er alleen sprake van informatie-uitwisseling en overleg. Vanuit het criterium dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt, is het de vraag of de gewijzigde aansturing van de rijksdienst ook gevolgen moet hebben voor de vormgeving van de medezeggenschap bij de rijksoverheid.

Een ander aspect dat uit het regeerakkoord blijkt is dat het kabinet fusie, schaalvergroting en versteviging van de samenwerking tussen decentrale overheden voorstaat. In combinatie

<sup>13</sup> Hof Amsterdam (OK) 9 februari 2012, LJN BV7331, JAR 2012/105; TRA 2012, afl. 5 blz. 22 e.v

<sup>14</sup> Commissie-Welling (2009). Advies van de Werkgroep medezeggenschap Rijk. WMR/09.00006. SG Vernieuwing Rijksdienst.

met de decentralisatie van taken van de rijksoverheid naar decentrale overheden is het de vraag op welke wijze deze werkzaamheden georganiseerd worden. De schaalgrootte van gemeenten brengt in veel situaties met zich mee dat dergelijke taken niet per gemeente worden uitgevoerd, maar door een samenwerkingsverband, waarbij verschillende juridische vormen mogelijk zijn. Ook hierbij komt de vraag aan de orde hoe om te gaan met de medezeggenschap. Afhankelijk van de vorm die wordt gekozen, zal er sprake zijn van een apart medezeggenschapsorgaan voor het samenwerkingsverband. Uit de rechtspraak valt af te leiden dat deze ontwikkeling speelt op dit moment.

Zo is bij de Ondernemingskamer een geschil aan de orde geweest bij de gemeente Middelburg. Een aantal gemeenten op Walcheren heeft afgesproken om een groot aantal taken samen te gaan verrichten en die die wisselend onder te brengen bij één van de gemeenten. Het geschil dat bij de Ondernemingskamer aan de orde was, had betrekking op de vormgeving van de samenwerking op het terrein van de gemeentelijke belastingen. Ambtenaren van de gemeente Vlissingen zouden overkomen naar de gemeente Middelburg, waarbij gezien de platte organisatiestructuur van Middelburg er problemen ontstonden over de wijze waarop deze ingepast zouden moeten worden. De Ondernemingskamer vond dat de gemeente

mocht besluiten tot (tijdelijke) aanpassing van de organisatiestructuur<sup>15</sup>.

Een bijzondere ondernemingsraad (BOR), die is ingesteld vooruitlopend op een gemeentelijke herindeling bij de gemeente Goeree-Overflakkee, werd advies gevraagd over de wijze waarop in de nieuwe gemeente de werkzaamheden op het terrein van gemeentelijke belastingen, WOZ en de basisregistratie uitgevoerd zouden worden. De vraag was of dit uitbesteed diende te worden aan een externe partij, zoals twee van de vier betrokken gemeenten al deden, dan wel met eigen personeel vormgegeven moest worden. Toetsend aan de in gezamenlijk overleg vastgestelde randvoorwaarden, was de Ondernemingskamer van mening dat het besluit om deze taken uit te besteden in redelijkheid niet genomen kon worden, gezien de kritiek op het functioneren van de organisatie waaraan uitbesteed zou gaan worden. Het argument van de gemeente dat het algemeen belang hierbij in ogenschouw genomen is door het bestuur, werd terzijde geschoven, omdat dit te algemeen was gemotiveerd en het niet duidelijk was waarom het door de ondernemingsraad ingenomen standpunt niet het algemeen belang zou kunnen dienen<sup>16</sup>. Uit deze uitspraak blijkt dat een samenwerkingsverband tussen ondernemingsraden voorafgaand aan de formele instelling van een nieuwe ondernemingsraad ook juridische bevoegdheden kan uitoefenen. De bijzondere

<sup>15</sup> Hof Amsterdam (OK) 9 februari 2012, LJN BV7331, JAR 2012/105; TRA 2012, afl. 5 blz. 22 e.v.

<sup>16</sup> Hof Amsterdam (OK) 14 september 2012, LJN BX9486, JAR 2012/287, TRA 2013/18 (Bijzondere OR Goeree-Overflakkee)

ondernemingsraad, bij overeenkomst ingesteld, wordt als procespartij door de Ondernemingskamer erkend.

## 7 CONCLUSIE

De huidige ontwikkelingen bij de overheid maken dat het druk is op het vlak van de medezeggenschap. De inkrimpingen en reorganisaties zijn aan de orde van de dag. Dit heeft ook zijn weerslag op het aantal procedures die ondernemingsraden in de (semi)publieke sector voeren, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Ondernemingskamer. De wijziging in de bestuurlijke organisatie en de herverdeling van taken, brengt ook met zich mee dat de vraag aan de orde is hoe de medezeggenschap hierover vormgegeven dient te worden. Te constateren valt dat dit onderwerp bij veel overheidsorganisaties op dit moment aan de orde is. Uitgaande van het uitgangspunt dat de medezeggenschap de zeggenschap dient te volgen, zal een bijpassende vorm van medezeggenschap gekozen moeten worden.





*Drs. J.A. Ringelberg*

## **1 INLEIDING**

Uitgaande van de stelling: ‘Zeggenschap en medezeggenschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden’, doe ik enkele observaties en geef ik een korte analyse, om af te sluiten met een blik op de toekomst.

## **2 OBSERVATIES/OVERWEGINGEN**

In een tijd waarin leiderschap belangrijk is, verschuift de zeggenschap naar het centrum. De politiek wil meer grip op het ambtenarenapparaat. Voor het Rijk is er een minister voor Rijksdienst gekomen.

Meer doen met minder mensen, lijkt nog steeds het adagium. Als dat verantwoord zou kunnen, met behoud van kwaliteit van arbeid en dienstverleningsniveau, kan dat de goede richting zijn. Maar het lijkt erop of ‘kleiner’ een aparte doelstelling is, die voorbijgaat aan de kerntaken waar een overheid voor moet staan. Blijven snijden zonder geld voor een kwaliteitsprogramma, is niet verstandig. Welke ambtenaar zorgt in Brussel voor een gedegen inbreng bij vernieuwing van Europese richtlijnen? Waarom wordt daarvoor niet meer capaciteit vrijgemaakt? Waarom wachten we tot er sprake is van ziekteverzuim of uitputting onder ambtenaren? Is het ook een kerntaak om te wijzen op de Grondwet, op de nakoming van internationale verdragen? Mag een ambtenaar zich nog beroepen op gewetensnood? Heeft de

---

---

rijksdienst nog voldoende oordelend vermogen in huis, kennis en deskundigheid waarop de wetgever, beleidsmaker, toezichthouder zich kunnen begeven?

Wat betekent integriteit nog, als er geen houvast meer is te vinden? Als alleen het uitvoeren van de opdracht telt?

Als ambtenaar die de eed heeft gezworen sta ik voor grondrechten en voor het algemeen belang. Als dienaar van de politiek ben ik dienstbaar en professioneel. De spanning die hierbij kan optreden, vraagt om ruimte voor een gesprek en voor begrip van wederzijdse posities.

### 3 KORTE ANALYSE

Een ondernemingsraad (OR) geeft de medezeggenschap in de organisatie vorm. De OR heeft advies- of instemmingsrecht op voorgenomen besluiten van de ondernemer die de organisatie en werkwijze in brede zin raken. En de raad heeft een belangrijke taak om de naleving van voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling in de onderneming te bevorderen.

Er is nog een slag te maken naar een meer open bestuurscultuur, waarin de bestuurders tijdig en conform de Wet op de ondernemingsraden hun OR in de gelegenheid stellen te adviseren om wel

of niet met voorgenomen besluiten in te stemmen. Goed werkgeverschap vraagt ruim baan voor de OR. Uit onderzoek is bekend dat bedrijven met een goed functionerende OR meer winst maken, duurzamer zijn.

Zowel aan de kant van de bestuurders als aan de kant van de ondernemingsraden kan worden gewerkt aan verdere professionalisering. Het is zaak ook jongeren te interesseren voor de uitdagingen om invloed uit te oefenen op de organisatie en de werkwijze in de dienst of het onderdeel waar zij werken.

Rijksbrede bedrijfsvoering is een recente ontwikkeling. In 2012 is het OverlegOrgaan Rijk (OOR) opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de departementale ondernemingsraden (uitgezonderd Veiligheid en Justitie en Defensie). Doel van het OOR is informatie uit te wisselen en te overleggen met de SG van BZK. Hierbij sluiten nu ook de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van V&J en de pDG van de Belastingdienst zich aan.

Essentiële vragen voor dit moment zijn: welke zeggenschap kun je, effectiever bij de ministeries en diensten laten, opdat er bijvoorbeeld kan worden gestuurd op kwaliteit en prijs, en welke zaken kun je overdragen aan een grote dienst als de werkmaatschappij? Duidelijk moet zijn dat ook

dergelijke vragen aan de respectieve medezeggenschapsorganen bij de ministeries moeten worden voorgelegd, alvorens er van overdracht sprake kan zijn.

### 4 CONCLUSIE

Zorg voor een integraal kwaliteitsbevorderingsprogramma voor de medezeggenschap bij de rijksdienst. Focus hierbij op alle bestuurders en hun adviseurs en op de dagelijks besturen en leden van de ondernemingsraden. Het is zowel voor het bestuur/de zeggenschap als het medezeggenschapsorgaan van belang om voor een zodanige organisatievorm te kiezen dat het menselijkerwijs mogelijk is om de (voorgenomen) besluitvorming te bevatten en van deskundig advies te voorzien. Al of niet rijksbrede medezeggenschap vraagt om een goede analyse van de inhoud en de zeggenschap, waarbij een zeker onderscheid naar besluiten van strategische, tactische en operationele aard misschien kan helpen. Daar waar zeggenschap is, hoort een ondernemingsraad te zijn. Dichten van een gat in de medezeggenschap is een opdracht aan de bestuurder. Om draagvlak te hebben en recht te doen aan specifieke aspecten, blijft medezeggenschap dicht op de werkvloer onontbeerlijk.

---





# 15 Personeelsbeleid

Prof. dr. A.J. Steijn

## 1 INLEIDING

Degenen die zich met personeelsbeleid bezighouden, hebben een gezegend beroep. Of er nu sprake is van economische groei (hoe krijgen we goede mensen binnen?) of van een recessie (hoe raken we van mensen af?), zij hebben altijd wat te doen. De aard van de problemen verschilt daarbij uiteraard.

Het is onmogelijk om in deze bijdrage het personeelsbeleid in het openbaar bestuur in zijn totaliteit te beschrijven. Het is duidelijk dat er momenteel veel aan de hand is: er zijn grootscheepse structuurveranderingen gaande met zowel centralisatie van de bedrijfsvoering bij het Rijk als decentralisatie van taken naar gemeenten, bovengatallig personeel moet worden herplaatst en veel organisaties pogen te flexibiliseren, onder andere door de introductie van Het Nieuwe Werken. Niet in de laatste plaats moet ervoor gezorgd worden dat het resterende personeel gemotiveerd aan de slag blijft. Motivatie – zou weten we uit de HRM-literatuur – is immers een belangrijke determinant van de organisatieprestaties.

In de (wetenschappelijke) literatuur zien we een verschuiving van HRM naar *strategisch* HRM (SHRM). Daarin wordt er de nadruk op gelegd dat het belangrijk is om met een lange-termijnblik naar HRM te kijken en vooral ook om HRM te koppelen aan de strategie van de organisatie.

---



Strategische personeelsplanning (SPP), waaraan diverse overheidssectoren aandacht besteden, kan worden gezien als een toepassing van de SHRM-gedachte bij planningsvraagstukken. Het is echter de vraag of een op de lange termijn gericht strategisch beleid daadwerkelijk mogelijk is in een situatie waarin de nadruk ligt op de waan van de dag en korte-termijn-bezuinigingen. Het is wat dat betreft waarschijnlijk geen toeval dat de Algemene Rekenkamer in een recent rapport<sup>1</sup> kritisch is over de ontwikkeling van SPP bij de Rijksoverheid.

Hoewel deze ontwikkelingen belangrijk zijn, heb ik in deze bijdrage een meer traditionele HR insteek gekozen. Daarbij ga ik uit van de veronderstelling dat strategisch HRM alleen zinvol is als de meer operationele HRM op orde is. In essentie draait het bij personeelsbeleid – waarvan HRM het moderne equivalent is – om het bij elkaar brengen van vraag en aanbod: zit de juiste man/vrouw op de juiste plaats?<sup>2</sup> Instroom, doorstroom en uitstroom zijn de klassieke mechanismen om in de organisatie een evenwicht tussen vraag en aanbod te bereiken. In de volgende paragraaf kijken we daarom eerst naar hoe in-, door- en uitstroom zich momenteel ontwikkelen. Vervolgens poog ik empirisch de vraag te beantwoorden wat dit betekent voor de ‘fit’<sup>3</sup> tussen de ambtenaar en zijn arbeidspositie. Je zou verwachten dat er een toenemende ‘misfit’ optreedt, maar is dat ook zo? Als afsluiting een korte slotbeschouwing.

## 2 DE ONTWIKKELING VAN IN-, DOOR- EN UITSTROOM

In nagenoeg alle overheidssectoren daalt de werkgelegenheid en daarmee ook de *instroom*. Zo is bijvoorbeeld het instroompercentage in de sector Rijk tussen 2008 en 2012 gedaald van 6 tot 2 procent. Gemeenten (van 11 naar 3 procent) en waterschappen (van ruim 9 naar 4 procent) kennen een overeenkomstige ontwikkeling. Bijgevolg is er ook minder ruimte om jongeren aan te nemen. Door de nog geplande bezuinigingen (vergelijk de Hervormingsagenda Rijksdienst waarin wordt uitgegaan van een daling in fte van tussen de 8 en 12 procent) zal deze ontwikkeling zich voortzetten.

Tegelijkertijd daalt ook de *uitstroom*. Dit is deels het gevolg van het feit dat werknemers later met (pre)pensioen gaan. Zo is volgens het CBS (Statline) de gemiddelde pensioenleeftijd bij de overheid tussen 2003 en 2012 met twee jaar gestegen tot 62,6 jaar. Deze tendens zal zich de komende jaren ongetwijfeld voortzetten. Bijgevolg is de voorspelde ‘grote uittocht’ geringer (en later op gang gekomen) dan voorzien. Zo zal bij het Rijk in de periode 2010-2020 geen 30 procent van de werknemers vanwege pensionering uitstromen, maar waarschijnlijk ‘slechts’ 20 procent<sup>4</sup>. Latere pensionering is echter niet de enige reden voor de afnemende uitstroom. Door de recessie blijven veel werknemers namelijk op hun plek zitten.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van de Algemene Rekenkamer (2012). *Personeelsbehoefte Rijksoverheid: strategie en planning*. Den Haag.

<sup>2</sup> Zie voor een lucide introductie in HRM: Bax, E.H. (2003), *Kansrijk Kiezen. Raamwerk voor strategisch Human Resource Management*. Voor een toepassing in de publieke sector zie Steijn, B. & S. Groeneveld (2013), *Strategisch HRM in de publieke sector*.

<sup>3</sup> Onder ‘fit’ wordt verstaan: de mate waarin de werknemer past bij de door hem uitgeoefende functie.

<sup>4</sup> Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013, 18.

Door de afnemende uitstroom neemt ook de *doorstroom* af. Er zijn immers minder doorstroomposities beschikbaar. In zeker opzicht geldt dit overigens in mindere mate voor het Rijk dan voor andere overheidssectoren, omdat veel ministeries programma's hebben om (horizontale) mobiliteit te stimuleren<sup>5</sup>. Je zou verwachten dat de bezuinigingen ook de uitgaven voor scholing en ontwikkeling onder druk zetten, maar daarvan lijkt (mede vanwege cao-afspraken?) geen sprake.

Als de juiste man/vrouw op de juiste plek de kern is van HRM, zou je verwachten dat de verwezenlijking hiervan door de huidige economische situatie moeilijker is geworden. Dat kan negatieve consequenties hebben. Volgens de fit-theorie (vergelijk Steijn en Groeneveld, 2013) zijn werknemers die op hun plek zitten beter gemotiveerd en

leveren ze ook betere prestaties. Een toenemende misfit heeft dus negatieve effecten op de prestaties van publieke organisaties en de publieke dienstverlening. Maar is er inderdaad sprake is van een toenemende misfit?

### 3 FIT OF MISFIT?

Eenduidige informatie of een ambtenaar al dan niet op de juiste plek zit, is niet voorhanden. In onderstaande tabel is een aantal indicatoren uit de in opdracht van BZK gehouden POMO onderzoeken bijeengebracht<sup>6</sup>. Hoewel niet voor alle jaren dezelfde informatie voorhanden is, geven ze toch een beeld van de ontwikkeling in de loop der tijd. Merk op dat de scores op een aantal indicatoren gemeten zijn op een vijfpuntschaal, waarbij een hogere score een 'betere' (bijvoorbeeld meer) tevredenheid aanduidt.

Tabel 1: Fit en misfit van werknemers in het openbaar bestuur

	2004	2006	2008	2010	2012
Tevredenheid over functie	3.80	3.73	3.79	3.90	3.90
Tevredenheid over organisatie	3.36	3.34	3.43	3.50	3.51
Tevredenheid over direct leidinggevende	3.21	3.23	3.26		3.63
Trots om in sector te werken		52%	55%	63%	59%
Onderbenut (functieniveau lager dan opleidingsniveau)		21%	21%	20%	17%
Praat met leidinggevende over persoonlijke ontwikkeling		65%	57%	72%	71%
Mate van <i>employability</i>					3.08

Bron: eigen analyse van POMO-bestanden van BZK

- <sup>5</sup> Veel ministeries gebruiken het 3-5-7model: drie jaar inwerken, na vijf jaar oriëntatie op een volgende stap en na zeven jaar een andere functie.
- <sup>6</sup> Vergelijk Steijn en Groeneveld (2013), bijlage 1. Wij danken het ministerie voor BZK voor het ter beschikking stellen van de data. De gegevens betreffen de werknemers bij het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

---

Over het algemeen duiden de cijfers niet op een toenemende misfit. Integendeel, de gemiddelde mate van tevredenheid met baan en organisatie is in de periode 2004-2012 licht toegenomen. De tevredenheid met de direct leidinggevende is zelfs sterk toegenomen, wat mogelijkerwijs samenhangt met het feit dat er vaker onderling wordt gesproken (onder andere over de persoonlijke ontwikkeling). Het percentage werknemers dat zich onderbenut voelt (een directe indicator voor 'fit') is licht gedaald. Opmerkelijk is wel dat de mate van *employability* (de mate waarin werknemers zich actief oriënteren op hun arbeidsmarktpositie) niet zo hoog is. Dit laatste kunnen we interpreteren als een indicator van het feit dat de betrokken werknemers vinden dat ze goed op hun plaats zitten. We kunnen het echter ook als zorgwekkend zien als we ervan uitgaan dat werkzaamheden sneller veranderen dan in het verleden. De relatief lage score op employability geeft immers aan dat veel werknemers dat blijkbaar niet zo beleven.

Het lijkt er al met al op alsof het personeelsbeleid in redelijke mate in staat is geweest om de juiste ambtenaar op de juiste positie te krijgen. We moeten echter voorzichtig zijn met het interpreteren van gemiddelde scores. Zo ligt het percentage werknemers dat in 2012 ontevreden is met de functie (18%) licht hoger dan in 2004 (13%). Niettemin laat een analyse op de indicatoren met een aantal achtergrondkenmerken

(leeftijd, opleidingsniveau, geslacht, sector en functie) weinig verschillen zien. Werknemers van waterschappen zijn gemiddeld wat meer tevreden en zijn wat vaker trots om in deze sector te werken. Werknemers in gemeenten voelen zich wat vaker onderbenut en – evenals werknemers bij het Rijk – geven aan dat zij iets minder vaak met hun leidinggevende praten over hun persoonlijke ontwikkeling. De verschillen zijn echter klein, evenals de verschillen in leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

Hierop is echter één belangrijke uitzondering. Er is een vrij sterk verband tussen de leeftijd en de mate waarin gesprekken over de persoonlijke ontwikkeling worden gevoerd. Een gelijksoortig verband is er tussen de leeftijd en de mate waarin de ondervraagde ambtenaar actief met de eigen arbeidsmarktpositie bezig is. Anders gezegd: naarmate iemand ouder is, is hij of zij minder actief met de eigen employability bezig en praat minder vaak over de verdere persoonlijke ontwikkeling.

Op zich is dit geen wereldschokkende conclusie. Tegelijkertijd is zij niettemin opmerkelijk in een tijd waarin ouderen aanzienlijk langer moeten doorwerken en waarin – gezien de snelle omgevingsveranderingen – een hoge mate van employability noodzaak is.

## 4 CONCLUSIE

De klassieke mechanismen om binnen de organisatie vraag- en aanbod in evenwicht te brengen, staan als gevolg van de economische situatie onder druk. Er is minder instroom en uitstroom en ook minder doorstroom. Je zou verwachten dat daardoor de fit tussen ambtenaar en arbeidspositie afneemt, maar daarvan lijkt – althans tot 2012<sup>7</sup> – geen sprake. Opmerkelijk is dat deze conclusie sectorbreed voor het openbaar bestuur lijkt te gelden.

Dat wil niet zeggen dat er geen uitdagingen voor HRM zijn. De geringe instroom betekent dat er minder jongeren de organisatie binnenstromen. Op de wat langere termijn kan dat negatieve effecten hebben, ook op het arbeidsmarktimage. Tegelijkertijd is aandacht voor de oudere werknemer eveneens essentieel. Werknemers van 55 jaar, vroeger vlak voor hun prepensioen, hebben nu nog een loopbaan van twaalf jaar voor de boeg. Wat dat betreft is het zorgwekkend dat leidinggevendenden minder vaak met ouderen over hun persoonlijke ontwikkeling praten en dat ouderen zelf in mindere mate met hun employability bezig zijn. In mijn ogen raken we hier aan één van de centrale uitdagingen van het personeelsbeleid anno 2013. Oudere werknemers moeten door-drongen worden van de eigen verantwoordelijkheid voor hun employability, terwijl leidinggevendenden gestimuleerd moeten worden om het

gesprek hierover aan te gaan, juist ook met oudere werknemers. Generieke maatregelen zullen, zo is mijn overtuiging, daarbij niet werken. Maatwerkoplossingen zijn nodig om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst zoveel mogelijk (jonge en oude!) ambtenaren een functie hebben die bij hen past. Ik geloof namelijk heilig in de stelling dat 'de mens de sleutel is voor het succes van de organisatie'.

<sup>7</sup> Ik kijk met grote interesse uit naar nieuwe cijfers. Het kan zijn dat de bezuinigingen inmiddels wel tot een grotere misfit hebben geleid. Zeker is dat echter niet.





# 16 Ambtenarenstatus

Prof. mr. B. Barentsen

## 1 INLEIDING

Blijft de ambtenaar bestaan of gaat de overheid met ‘gewone’ werknemers werken? Tot voor kort leek de trend wel duidelijk. De arbeidsverhoudingen bij de overheid zouden verregaand worden genormaliseerd, dat wil zeggen dat de regels van het civiele arbeidsovereenkomstenrecht de positie van werkenden voor de overheid zouden gaan regelen. Het wetsvoorstel Van Hijum-Koşer Kaya vormde de meest recente exponent van deze tendens. Met enige uitzonderingen, en met behoud van de benaming ‘ambtenaar’, zou een groot deel van het overheidspersoneel onder het arbeidsrecht gaan vallen.

In deze bijdrage ga ik uiteraard in op dat wetsvoorstel. In paragraaf 3 zet ik echter uiteen dat de signalen vanuit de politiek toch niet eenduidig wijzen op een wens tot normalisering. Werkenden in de publieke sector blijken toch als bijzonder te worden beschouwd, en daarom moeten er bijzondere regels gelden. Het kan dan ook gebeuren dat juist de private sector wat meer op de ambtelijke gaat lijken, omgekeerde normalisatie dus. De omgekeerde trend, ook wel als ‘harmonisatietrend’ aangeduid, valt ook te zien in het (komende) ontslagrecht. Daarop ga ik in paragraaf 4 in. Vermeulen bespreekt in zijn bijdrage de ontwikkelingen op het gebied van ambtelijke ontslagvergoedingen, die juist weer wijzen op



---

‘klassieke’ normalisering: civilisering van het publieke ambtenarenrecht.

## 2 HET WETSVOORSTEL NORMALISERING

De parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie kon als gevolg van de val van het kabinet-Rutte I en de daaropvolgende verkiezingen van september 2012 niet worden voltooid. Inmiddels staat het voorstel weer op de agenda, waarbij een van de initiatiefnemers is vervangen.

Op grond van het wetsvoorstel zal de ambtelijke aanstelling worden vervangen door een arbeidsovereenkomst. Ambtenaar in de zin van de ambtenarenwet wordt degene die op basis van een arbeidsovereenkomst voor een overheidswerkgever werkzaam is. De naam ‘ambtenaar’ alsook een aantal bijzondere bepalingen omtrent integriteit en beperking van grondrechten in de Ambtenarenwet zouden worden gehandhaafd, maar voor het overige zou het civiele arbeidsrecht van toepassing worden. Ook de collectieve arbeidsovereenkomsten, door middel van reguliere cao-onderhandelingen zonder instemmingsvereiste of arbitrage, zou op de voor werknemers geschiedde leest gaan gebeuren. Een aantal overheidssectoren is uitgezonderd van de normalisatiewet: de rechterlijke macht (inclusief OM), de politie en het militaire defensiepersoneel. Voor functionarissen

die de traditionele zwaardmacht van de overheid uitoefenen, gaat algehele normalisatie kennelijk te ver. De uitzonderingen zijn in de loop van de parlementaire behandeling aanzienlijk uitgebreid, zodat een flink aantal echte ambtenaren zal overblijven, ook als het wetsvoorstel uiteindelijk in het *Staatsblad* belandt. Gemeenteambtenaren en medewerkers van de ministeries zouden hun ambtelijke rechtspositie echter gaan verliezen. Medewerkers van zelfstandige bestuursorganen, zoals het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, zouden als werknemer van een overheidswerkgever wel als ambtenaar worden betiteld, maar blijven onder het civiele arbeidsrecht vallen.

Over de wenselijkheid van normalisering is veel gediscussieerd. Aan het initiatiefwetsvoorstel liggen verschillende motieven ten grondslag, die lang niet alle overtuigend zijn. Imagoverbetering van de ambtenaar is daar het meest sprekende voorbeeld van. Misschien is het rechtsgelijkheidsargument het meest overtuigend, al is dat voor degenen die het bijzondere van werken voor de overheid benadrukken van beperkte waarde. Het wetsvoorstel komt in zoverre aan hen tegemoet dat ambtenaren die de kerntaken van de staat uitoefenen (de genoemde uitoefenaars van de zwaardmacht) worden uitgezonderd. Discussie is echter mogelijk over wie er nu een ‘echte’ ambtenaar moet blijven. Medewerkers van de

Belastingdienst, de gemeentelijke sociale dienst of het UWV nemen toch ook beslissingen die diep ingrijpen in de rechten en plichten van burgers?

### 3 DE PLANNEN MET AMBTENAREN VAN HET KABINET-RUTTE II

Het kabinet-Rutte II geeft tegenstrijdige signalen af over de positie van overheidsdienaren. Het regeerakkoord stelt aan de ene kant dat het ontslagrecht wordt gelijkgetrokken met dat wat buiten de overheid geldt. Om slecht functionerende docenten aan te kunnen pakken, zo vermeldt het regeerakkoord, moet de (ambtelijke) rechtspositie worden aangepast. Dat wijst op een normalisatiewens in traditionele zin. Waarbij overigens aantekening verdient dat een groot deel van het onderwijzend personeel helemaal geen ambtenaar is, maar werknemer van een private instelling en dat de rechtspositie van het personeel, of het nu ambtenaar of werknemer is, feitelijk wordt geregeld door de voor die onderwijssector afgesloten cao.

Aan de andere kant kondigt het kabinet ook weer maatregelen aan die het bijzondere van werken bij de overheid en de noodzaak van aparte regels lijken te bevestigen. De Wet normering topinkomens geldt per 1 januari 2013 voor de gehele publieke sector, inclusief onderwijs, zorginstellingen en woningbouwcorporaties en ongeacht of de betrokken functionaris ambtenaar of werknemer

is. Het kabinet is voornemens om de maximering van het salaris van bestuurders in de publieke sector uit te breiden tot alle werkenden in de publieke sector.

Er is tussen het sluiten van het regeerakkoord uit 2012 en de in september 2013 gepresenteerde rijksbegroting veel over gediscussieerd. Met enige omwegen is er dan toch niet voor een nullijn gekozen voor 2014, maar een 'loonsombenadering'. Toch komt die benadering er wel op neer dat ambtenarsalarissen (zij het nu inclusief andere arbeidsvoorwaarden) een van de knoppen is waar een bezuinigende overheid aan meent te mogen draaien. Alles mag, als het maar niets extra's kost. Er zijn dan ook geen 'normale' cao-onderhandelingen, omdat het Rijk het maximum al heeft vastgelegd. Door de val van het kabinet-Rutte I en het verdwijnen van de toenmalige nullijn is de kwestie of het Rijk de collectieve afspraken over loonsverhogingen in de gemeentelijke sector kon terugdraaien of verhalen op de gemeentes niet opgelost, maar die vraag zou opnieuw kunnen gaan spelen.

Gegeven de ook al in de herfst van 2012 uitgesproken wens om te bezuinigen, is het in het regeerakkoord vastgelegde voornemen om ook de secundaire arbeidsvoorwaarden in overleg met de bonden in overeenstemming met die van de marktsector te brengen, op te vatten als een plan

om die voorwaarden te versoberen. Op een aantal vlakken zijn die voorwaarden rianter, maar het ligt er maar zeer aan met welk deel van de marktsector de vergelijking wordt gemaakt en om welke voorwaarde het precies gaat.

#### **4 ONTSLAGRECHT: OMGEKEERDE NORMALISATIE?**

Aan het regeerakkoord en het wetsvoorstel ligt mede de gedachte ten grondslag dat het ambtelijk ontslagrecht (te) ingewikkeld is. Tegenstanders van normalisering vrezen dan ook juist dat ontslag van overheidsdienaren (te) gemakkelijk wordt als het civiele ontslagrecht van toepassing wordt.

Het gaat het bestek van deze bijdrage ver te buiten om deze veronderstellingen gefundeerd te weerleggen. Ik kan hier volstaan met te verwijzen naar de al decennia woedende discussie over de hervorming van het civiele ontslagrecht, dat (ook) te star zou zijn. Dat weerspreekt voldoende dat civiel ontslag, in tegenstelling tot het ambtelijk ontslag, een appeltje-eitje zou zijn voor werkgevers. Verder groeit het ambtelijke ontslagrecht, bijvoorbeeld dankzij de introductie van de door Vermeulen besproken CRvB-formule voor ontslag op andere gronden, voorzichtig naar het civiele toe. Net als de kantonrechter in ontbindingszaken kan de bestuursrechter, als er geen goede specifieke ontslaggrond voorhanden is (of de werkgever het bestaan ervan niet kan aantonen), toch tot de

conclusie komen dat verdere samenwerking niet mogelijk is (een impasse). De aanstelling kan op die grond worden beëindigd, maar, als de overheidswerkgever in overwegende mate een verwijt treft, wel onder betaling van een forfaitaire vergoeding. In zoverre zijn de verschillen tussen ambtelijk en civiel ontslagrecht belangrijk kleiner geworden.

Veel belangrijker is echter dat er een hervorming van het civiele ontslagrecht op de agenda staat, die ervoor gaat zorgen dat het naar het ambtelijke gaat neigen. Ten eerste gaat de ontslaggrond bepalen welke ontslagprocedure de werkgever moet volgen, waarmee die gronden veel belangrijker worden dan nu. Weliswaar gaat niet het gesloten stelsel van ontslaggronden gelden dat in de meeste ambtelijke regelingen wordt gehanteerd, maar het maakt straks verschil of een ontslag op bedrijfs-economische gronden wordt gegeven (UWV-route) of op in de persoon van de werknemer gelegen gronden (gerechtelijke route). Daar komt bij dat de huidige ontbindingsprocedure, waarmee in een korte, informele procedure een einde aan de arbeidsovereenkomst kon worden gemaakt, gaat verdwijnen. Hoger beroep en cassatie zullen worden opengesteld en daarmee kan de vraag of de arbeidsrelatie rechtsgeldig is geëindigd meerdere jaren boven de markt gaan zweven, net als in ambtenarenzaken thans. In een deel van de gevallen zal het 'alleen maar' over de door de werkgever te

betalen schadevergoeding gaan, maar in een deel zal de vraag of de werkgever een redelijke grond had om de overeenkomst te mogen beëindigen, in volle omvang aan de orde zijn. Een belangrijk verschil met ambtenaren is wellicht nog dat zij een ontslag eerst in een bezwaar kunnen aanvechten en dat werknemers direct naar de rechter toe moeten stappen. Ter relativering moet wel worden opgemerkt dat sommige cao's nu al in een interne hoor- of bezwaarprocedure voorzien. Verder wordt het onder het nieuwe ontslagrecht mogelijk om bij cao de toetsing van een ontslag op te dragen aan een andere instantie dan het UWV, bijvoorbeeld een bij cao ingestelde adviescommissie voor de branche of voor de betrokken werkgever.

### 5 CONCLUSIE

Werken voor de publieke zaak is bijzonder. Een ambtelijke aanstelling is echter allerm minst noodzakelijk om de rechten en plichten van iemand die voor de publieke zaak werkt, adequaat te regelen. Dat kan ook op basis van een arbeidsovereenkomst – denk aan medewerkers van het UWV, artsen in loondienst of leerkrachten in het bijzonder onderwijs. Mede gelet op de rechtsgelijkheid valt er veel te zeggen voor normalisering.

Wanneer normalisering echter wordt ingegeven door de gedachte dat het ambtelijke ontslagrecht te ingewikkeld zou zijn, zoals veel van de voor-

standers in de politiek lijken te veronderstellen, dan heeft normaliseren weinig zin. Nog afgezien van de vraag of de veronderstelling eigenlijk wel klopt, groeien beide ontslagstelsels naar elkaar toe. Wat de ontslagvergoeding betreft is het ambtenarenrecht weer iets verder genormaliseerd. Zeker wanneer het civiele ontslagrecht conform de recente plannen wordt herzien, gaat dat veel sterker lijken op het systeem dat er nu voor ambtenaren geldt. Omgekeerde normalisatie dus. Opnieuw valt daar vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid veel voor te zeggen, maar dat lijkt niet de inzet van de wetgever te zijn.

Op het rechtsgelijkheidsargument valt ten slotte wel iets af te dingen. Voor bepaalde bijzondere werkzaamheden (belastingaanslagen opleggen, oorlogshandelingen, huiszoeken verrichten, recht spreken) is het noodzakelijk dat er ook bijzondere regels gelden voor de betrokken functionaris. De ambtenarenwet is daar een goed middel voor. Nu valt het opleggen van bijzondere eisen met afzonderlijke wetten en cao-afspraken die het algemene arbeidsrecht verbijzonderen te realiseren zonder separate ambtelijke status of wet. Voor artsen, accountants en bankiers gelden normen die niet voor 'reguliere' werknemers gelden. Omdat 'de' ambtenaar niet bestaat en het ook nogal wat verschil maakt of deze universitair docent, chauffeur van de burgemeester of marinier is, is het idee van een algemene ambtelijke rechtspositie ook wel achterhaald.

---

Belangrijker is echter dat regering en parlement zich bezinnen op de vraag of werken voor de overheid ‘normaal’ of ‘bijzonder’ is, wat met name kan blijken uit de vrijheid die individuele werkenden en bonden hebben bij de bepaling van hun salaris. Gelden daarvoor, zoals nu, ander maatstaven dan in de marktsector, dan dient op zijn minst de manier waarop de collectieve arbeidsvoorwaardenregelingen worden vastgesteld ‘bijzonder’ te blijven. Anders zou de overheid, al naar gelang het haar het beste uitkomt, kunnen switchen tussen het standpunt dat een ambtenaar eigenlijk niet verschilt van een werknemer en met het oog op zijn plaats in het staatsbestel en de publieke sector bepaalde beperkingen in acht moet nemen.

Mr. K.P.D. Vermeulen

## 1 INLEIDING

In 1986 opende de oud-voorzitter van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zijn bijdrage aan de afscheidsbundel van prof. Frenkel met de opmerking dat in brede kringen de mening heerst dat een ambtenaar eigenlijk niet ontslagen kan worden<sup>1</sup>. Ruim 25 jaar later is dit hardnekkige misverstand nog niet helemaal uit de wereld en is de vraag veeleer wie er bij ontslag beter af is: de ambtenaar of de gewone werknemer? De initiatiefnemers van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren rekenden voor dat een 55-jarige Rijksambtenaar, met dertig dienstjaren en een bezoldiging van € 3.000,- bruto, na verloop van jarenlange werkloosheid zo'n € 126.000,- bruto aan bovenwettelijke uitkering zal hebben ontvangen. In hun berekening komt deze genormaliseerde ambtenaar volgens de neutrale kantonrechtersformule op een ontslagvergoeding ineens van € 90.000,- bruto<sup>2</sup>.

## 2 DE FORMULE VAN HET CRVB

De bovenstaande vraag is niet alleen actueel vanwege de relatie tussen dat wetsvoorstel en de door Rutte II aangekondigde wijzigingen van het civiele ontslagrecht<sup>3</sup>. Ook is die vraag actueel nu de CRvB in 2013 een rekenformule heeft ontwikkeld ter vaststelling van de ontslagvergoeding voor een 'op andere gronden' ontslagen ambtenaar<sup>4</sup>. Kortweg: het ontslag wegens een verstoorde arbeidsrelatie, bij een '*incompatibilité d'humeur*'. De formule leidt tot een ontslagvergoeding, in beginsel als

<sup>1</sup> W.H. Schipper, Ambtenarenontslagrecht: een mistbank?, in de aan prof. mr. B.S. Frenkel aangeboden bundel: *Blinde vlekken in het sociaal recht*, Deventer 1986.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011-2012, 32 550, nr. 29, p. 1. Bij dit voorbeeld moet bedacht worden dat de bovenwettelijke uitkeringen in vrijwel alle sectoren sindsdien behoorlijk zijn beperkt.

<sup>3</sup> De indiening van het wetsvoorstel tot wijziging van het ontslagrecht wordt verwacht in november 2013, aldus Kamerstukken II 2012 – 2013, 33 400 XV, nr. K.

<sup>4</sup> CRvB 28 februari 2013, TAR 2013/71 en 72.

bedrag ineens, bovenop de bovenwettelijke uitkering die vrijwel alle rechtspositieregelingen verbinden aan deze ontslaggrond. De formule combineert de tot dan toe in de CRvB-rechtspraak over deze zogeheten ‘plusjes’ gehanteerde elementen, met elementen uit de kantonrechtersformule.

De CRvB kent al sinds jaar en dag een plusje aan de ambtenaar toe als de raad meent dat de overheidswerkgever een overwegend aandeel heeft gehad in het ontslag wegens een verstoorde arbeidsrelatie<sup>5</sup>. Tot 28 februari 2013 was het onduidelijk hoe de CRvB dat plusje berekende. Op die datum heeft de raad daarvoor een formule geïntroduceerd. Die gaat bij een ontslag op andere gronden uit van een aanvullende vergoeding van een half maandsalaris per dienstjaar, te vermenigvuldigen met een correctiefactor, mits de overheidswerkgever meer dan 50 procent aandeel heeft in het ontstaan van die ontslagreden.

### 3 CATEGORISERING VAN OVERHEIDSWERKGEVERS

Aldus leidt de CRvB-formule tot vier categorieën overheidswerkgevers. In de eerste plaats de werkgever die minder dan 50 procent schuld heeft, zodat ontslag kan volgen met alleen toekenning van de rechtspositionele bovenwettelijke uitkering. Ten tweede de werkgever die tussen 51 en 65 procent schuld heeft. Die moet een aanvullende ontslagvergoeding betalen met een correctiefac-

tor 0,5. De derde categorie is de werkgever die tussen 66 en 80 procent schuld heeft en een extra vergoeding moet betalen gebaseerd op factor 0,75 per half maandsalaris per dienstjaar. Tot slot de werkgever die meer dan 80 procent schuld heeft aan het ontslag. Die ziet zich geconfronteerd met betaling van een aanvullende ontslagvergoeding als het bedrag ineens op basis van een factor 1. Dit is volgens de CRvB ook de maximale verwijtbaarheidsfactor binnen de formule.

### 4 UITKOMSTEN IN VERGELIJKING MET DE KANTONRECHTERSFORMULE

Door deze elementen van de formule is de uitkomst geringer dan de kantonrechtersformule. Het zou dubbelop zijn als een ambtenaar naast de bovenwettelijke uitkering recht zou hebben op een reguliere kantonrechtersformule-vergoeding. Dan zou de ambtenaar (veel) beter af zijn dan de civiele werknemer. In de civiele ontslagrechtspraak over werknemers met een bovenwettelijke uitkeringsregeling, zoals in het onderwijs en de zorg, is er over het algemeen geen cumulatie van het wachtgeld met een kantonrechtersformule-vergoeding<sup>6</sup>. De indieners van genoemd wetsvoorstel wilden met hun rekenvoorbeeld dan ook illustreren dat deze cumulatie van ontslaguitkeringen niet te verwachten is als na inwerkingtreding van de wet, de kantonrechter in plaats van de CRvB over ontslagvergoedingen van de genormaliseerde ambtenaar oordeelt.

<sup>5</sup> Zie voor een overzicht mijn ‘*Breaking news*’ februari 2013: ‘CRvB introduceert ontslagformule’, K.P.D. Vermeulen, TAR 2013/5.

<sup>6</sup> Zie voor een recent overzicht voetnoot 83 in het artikel van L.G. Verburg, ‘De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT): (in) werking, *Arbeidsrechtelijke annotaties* 2013 (12), p. 3-29.

De rechtspraak van de CRvB laat al jaren zien dat zelfs van beperkte cumulatie niet vaak sprake is. Die is alleen aan de orde als de werkgever zich (ernstig) heeft misdragen. Tot de introductie van de CRvB-formule waren de plusjes blijkens de CRvB-rechtspraak dan ook beperkt tot enkele tienduizenden euro's<sup>7</sup>. In deze praktijk zal met de CRvB-formule niet veel verandering komen. Als de werkgever van bovenstaande ambtenaar bijvoorbeeld 61 procent schuld zou hebben aan het ontslag, zou de aanvullende ontslagvergoeding volgens de CRvB-formule uitkomen op € 22.500,-<sup>8</sup>.

## 5 CONCLUSIE

Door de CRvB-formule kan worden gesproken van een zekere harmonisering van de ontslagvergoedingssystematiek. Vooral biedt de CRvB-formule houvast voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers in kwesties over ontslag wegens een verstoorde arbeidsrelatie. Bij de andere ontslaggronden, zoals disfunctioneren, reorganisatie en ziekte, was en is er volgens de CRvB geen ruimte voor een jurisprudentiële aanvullende ontslagvergoeding. Hoewel de CRvB nog steeds niet wil weten van de kantonrechtersformule, hanteert de raad dus voortaan wel een eigen formule. Die heeft elementen in zich van de ontslagvergoedingsmethodieken bij de ontbindingsprocedure en de kennelijk onredelijk ontslagprocedure. Totdat er via wetgeving definitieve keuzes worden gemaakt over normalisatie en een nieuw

civiel ontslagrecht, kruipen in de rechtspraak de berekeningswijzen van ontslagvergoedingen al meer naar elkaar toe. En als de wetgever nog even op zich laat wachten, valt niet uit te sluiten dat de CRvB-formule de civiele rechters inspireert en in zekere zin een omgekeerde normalisatie wordt bereikt.

<sup>7</sup> Vergelijk de rechtspraak genoemd in voetnoot 14 van mijn artikel in *TAR* 2013/5.

<sup>8</sup> Zelfs bij echte misdragingen van de werkgever is de aanvullende vergoeding, zoals de initiatiefnemers van het wetsvoorstel al inschatten, zeker niet de volledige kantonrechtersformule-vergoeding (€ 90.000,- in casu).







# 17 Politiek-ambtelijke verhoudingen

Prof. mr. R. Bekker

## 1 INLEIDING

De verhoudingen tussen politici en ambtenaren hebben altijd veel belangstelling gekregen, zowel in de bestuurspraktijk als in de wetenschap. Regelmatig blijkt dat die verhoudingen gecompliceerd kunnen zijn. Dat is ook op te maken uit de metaforen die worden gebruikt om die verhoudingen te duiden: *liaisons dangereuses*, een tandem, een tango, een spagaat et cetera. In de praktijk zorgen de spanningen in de verhoudingen zo nu en dan voor incidenten die veel media-aandacht krijgen. Maar relevanter is nog de vraag hoe men in de dagelijkse praktijk met elkaar omgaat, welke ontwikkelingen er zijn en welke maatregelen men neemt om spanningen te verminderen. Hieronder tracht ik eerst enkele actuele ontwikkelingen te belichten, waarbij ik tevens inga op een aantal recente incidenten op het raakvlak van politiek en ambtenarij. Verderop in dit hoofdstuk geeft prof. dr. Roel Nieuwenkamp een weergave van de opvattingen van betrokkenen in een serie interviews. Die impressies zijn in deze bijdrage meegewogen. Ten slotte bespreek ik enkele mogelijke vervolgstappen die wellicht aan een verbetering van de verhoudingen kunnen bijdragen.

## 2 REDELIJK MAAR NIET OPTIMAAL

In het algemeen lijkt het gerechtvaardigd vast te stellen dat de verhouding tussen politici en ambtenaren, of tussen het politieke systeem en het ambtelijke systeem, in ons land heel behoor-

---

lijk is. Dat geldt zowel op het niveau van het lokale en regionale bestuur als bij het rijk, en eveneens bij de zelfstandige bestuursorganen. Men is zich over het algemeen redelijk goed bewust van de verschillen in taken en verantwoordelijkheden. Ambtenaren hebben niet op grote schaal de neiging om op de stoel van de bestuurders te gaan zitten of om hen anderszins dwars te zitten. Politici respecteren meestal de deskundigheid van de ambtenaren en geven de ambtelijke dienst ook de ruimte om het werk naar behoren te doen.

Maar dat is in het algemeen, en bovendien met de kwalificatie 'behoorlijk' of 'redelijk', en dat is niet optimaal. Bij nadere beschouwing is er toch wel sprake van onderhuidse spanningen, die nader aandacht behoeven. Dat begint al met de wijze waarop men over elkaar praat. Politici belijden al weer geruime tijd dat er veel te veel ambtenaren zijn en dat hetzelfde werk met een drastisch kleiner ambtelijk apparaat kan worden gedaan. Dat keert terug in de politieke opvattingen over de beloning van ambtenaren: die moet, ook al weer geruime tijd, in het algemeen op de nullijn blijven. De topsalarissen moeten bovendien teruggedrongen worden tot een niveau beneden dat van een minister. Bij incidenten van welke aard dan ook is al snel de ambtelijke dienst of een individuele ambtenaar de zondebok. Die heeft dan niet tijdig gewaarschuwd, te weinig adequate informatie geleverd of een project niet goed gemanaged. Als

vervolg hierop ontstaat de tendens om nadrukkelijker onderdeel te willen zijn van de werkzaamheden die vroeger geheel aan de ambtelijke dienst waren voorbehouden. Vooral op lokaal niveau is regelmatig te zien dat wethouders zich gaan opstellen als superdiensthoofden en zich in die kwaliteit bezighouden met het dagelijks management. Het lijkt alsof die tendens sterker is geworden na de invoering van het duaal stelsel, wellicht onder invloed van de opkomst van professionele manager-bestuurders, wellicht onder invloed van het sneller naar huis (kunnen) sturen van wethouders.

### 3 CONCRETE GEVALLEN

Op rijksniveau hebben de verhoudingen tussen het politieke en het ambtelijke systeem de aandacht getrokken in een aantal recente affaires. Te noemen zijn: de discussie over ProRail, de affaire-Dolmatov en de zaak van de zorgtoeslagfraude. In alle gevallen was er iets misgegaan op ambtelijk niveau, waar in casu een staatssecretaris op werd aangesproken. In de ProRail-zaak (februari 2013) was sprake van een kritisch inspectierapport dat in weerwil van 's ministers beslissing niet naar de Tweede Kamer was gezonden. De staatssecretaris (Mansveld) gaf in het debat hierover aan dat dat een fout was van de ambtelijke dienst die niet onbestraft zou blijven, en dat het naar haar mening goed zou zijn als de ambtelijke dienst (ze sprak er in tamelijk categorale bewoordingen

over) een goede training in politiek-bestuurlijke sensitiviteit zou krijgen. In de Dolmatov-zaak (januari 2013) was sprake van de zelfmoord van asielzoeker Dolmatov, die wellicht had kunnen worden voorkomen als de behandelende ambtenaren beter hadden opgelet. De staatssecretaris (Teeven) gaf wel een exacte beschrijving van de gang van zaken (waaruit inderdaad bleek dat er ambtelijk het nodige was misgegaan), maar nam verder de gehele verantwoordelijkheid op zich en begaf zich ook niet in het openbaar bekritisieren of met disciplinaire maatregelen bedreigen van de ambtelijke dienst. Het derde geval, de fraude met de zorgtoeslag door Bulgaren (april 2013), was een voorbeeld van iets dat binnen de ambtelijke dienst wel bekend was maar niet bij de staatssecretaris. Ook hij nam de verantwoordelijkheid op zich, maar gaf ook aan dat hij het eigenlijk wel had moeten weten. Teneinde dat te onderstrepen was een deel van zijn verdediging ook dat hij maatregelen had genomen om in de toekomst wel van dit soort zaken op de hoogte te zijn. Ook bij dit laatste speelde de in de ogen van politici (de staatsecretaris stond niet alleen in zijn oordeel) te geringe politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de ambtenaren een rol.

#### 4 POLITIEK-BESTUURLIJKE SENSITIVITEIT

Die gewenste politiek-bestuurlijke sensitiviteit komt ook in toenemende mate naar voren bij het

profiel van vacatures bij de Rijksoverheid. Bij de ProRail-zaak kwam dit element ook heel nadrukkelijk aan de orde in het debat. Onmiskenbaar is een goed inzicht in de werking van de politiek en de gevoeligheden die daar spelen een belangrijk aspect van het functioneren op hoog ambtelijk niveau. Maar er dreigt tegelijkertijd ook het gevaar dat de specifieke kwaliteiten van de ambtenaar, zoals deskundigheid en onafhankelijkheid, ten koste gaan van de wil of wens om vooral de politicus te bedienen in zijn politieke verlangens. Of nog erger: door in het ambtelijke werk politieke afwegingen een rol te geven of door werk te doen dat naar zijn aard politiek van karakter is. Weliswaar wordt sinds jaar en dag met de mond beleden dat politisering van de ambtelijke top uit den boze is. Maar dat neemt niet weg dat toch gelet wordt op de politieke kleur van topambtenaren, dat van hen geëist wordt dat ze met de politiek meedenken in ook politieke termen. Het sterk benadrukken van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit onderstreept dat nog eens.

Voor een deel wordt dit ook in de hand gewerkt doordat wij weliswaar een grote politieke ambitie kennen en politici zich graag met een veelheid aan onderwerpen bemoeien en daarbij de details niet schuwen. Maar tegelijkertijd hebben we in Nederland – ook internationaal gezien – buitengewoon weinig bewindspersonen. Onvermijdelijk komt daardoor politiek werk op het bordje van de

---

beleidsambtenaren te liggen. Die zijn daar echter niet voor geëquipeerd en kunnen die rol ook niet met volle overtuiging spelen, wat vervolgens weer aanleiding kan zijn voor klachten.

Op gemeentelijk niveau is een nog weer ander mechanisme zichtbaar. Daar spelen in toenemende mate wethouders de rol van manager van een beleidsterrein, inclusief de bemoeienis met het management van een dienst. De overweging is dat zij in de korte tijd die ze meestal hebben maximale invloed willen hebben om veranderingen door te voeren, veranderingen waarvan zij al dan niet terecht menen dat de ambtelijke dienst die niet of in een lager tempo wil doorvoeren. Een andere overweging is dat ze zo veel mogelijk zicht willen hebben op relevante informatie en niet afhankelijk willen zijn van de ambtelijke filters, in de wetenschap dat hun politieke bestaan juist in gevaar komt door het niet op de hoogte zijn van details in de uitvoering. Het ambtelijk management wordt daarbij regelmatig terzijde geschoven of komt in een duidelijk secundaire, flankerende rol. Op rijksniveau zie je vergelijkbare ontwikkelingen vooral op het niveau van de staatssecretaris, zoals de voorbeelden Weekers en Teeven illustreren.

## **5 POLITICI MOETEN HUN WERK (KUNNEN) DOEN**

Het lijkt van belang deze ontwikkeling nader te volgen. Daarbij dient aandacht uit te gaan naar de

wijze waarop politici en ambtenaren hun werk moeten doen, in de wetenschap dat met name aan het politieke metier heel andere, sterk op publiciteit gerichte eisen worden gesteld. Hun werk is onmiskenbaar ingewikkelder geworden, hoewel ze paradoxaal genoeg (en dat geldt dan vooral voor de bewindslieden) door de toenemende invloed van Europa minder zelf beleid maken. Maar beleidsbeïnvloeding en het vinden van werkbare compromissen kosten veel inspanning. Het lijkt het overwegen waard om het aantal bewindspersonen iets meer in relatie te brengen tot de omvang van het werk en van het aantal ministers in andere landen. Dat zou ook de positie van Nederland in internationaal verband versterken, enerzijds omdat bewindspersonen meer tijd kunnen besteden aan internationaal overleg en internationale lobby, en anderzijds omdat zij intensiever contact kunnen hebben met buitenlandse collegae.

Bovendien zou nagedacht kunnen worden over een betere ondersteuning van ministers in hun politiek gerichte werk. Daarbij zou dan voorkomen kunnen worden dat politiek werk op het bordje van de topambtenaren komt te liggen. Het lijkt tot op zeker hoogte een beetje op de politieke kabinetten die landen ten zuiden van ons kennen, maar is in andere landen in andere vormen zichtbaar, bijvoorbeeld door parlementaire staatssecretarissen (Zweden, Duitsland) of politieke advi-

seurs (het VK). Bij ons moet een minister het doen met een politiek assistent, die slechts een beperkt niveau (schaal 14) mag hebben en bij wie dus niet gedacht wordt aan een zwaar politiek-inhoudelijk adviseur.

Een ander punt van aandacht zou moeten zijn de verhouding tussen een minister en een topambtenaar in het geval beiden niet met elkaar overweg kunnen. Dat kan een hele serie oorzaken hebben. Wat daarvan ook zij en wie ook hiervoor de hoofdverantwoordelijkheid heeft, het doet in ieder geval het functioneren van een departement of het werk op een bepaald beleidsonderdeel grote schade. Oplossing van deze situatie door het vertrek van de topambtenaar (dat lijkt meer in de rede te liggen dan oplossing van het probleem door vertrek van de minister) is vaak heel gecompliceerd. Ambtenaarrechtelijk is er vaak geen 'zaak', gedwongen vertrek leidt tot vele vragen, zeker als er ook sprake is van een financiële regeling. Ministers beginnen daar dus liever niet aan en kiezen andere wegen: ze wachten het einde van de zevenjarige benoemingsperiode af<sup>1</sup> (dat kan in sommige gevallen een snelle en onzichtbare oplossing zijn) of ze gaan over tot marginaliseren van de topambtenaar. In Duitsland is wat dat aangaat voorzien in een betere aanpak. Daar kan in een dergelijk geval via een speciale procedure (via de *Bundespräsident*) de desbetreffende topambtenaar in zogenaamde *einstweilige Ruhestand* worden

geplaatst, wat in de praktijk gezien wordt als een nette oplossing voor een netelig probleem.

## 6 CONCLUSIE

Er is sprake van grote veranderingen in zowel de samenleving als in de rol die de overheid speelt. Dat werkt door naar zowel het politieke als het ambtelijke systeem. De verhouding tussen beide staat daarbij onder druk. Er is nog geen sprake van een onwerkbaar situatie, maar niettemin is het gewenst na te denken over een aantal verbeteringen. Hoofddlijn daarbij is het voorkomen van politisering van de ambtelijke dienst, door het politieke werk goed te markeren en ook door politici te laten uitvoeren.

<sup>1</sup> De leden van de Top Management Groep (SG's en DG's) worden in een specifieke functie benoemd voor maximaal zeven jaar. Daarna wordt bezien of er een andere functie beschikbaar is. Zo niet, dan gaan ze na een zoekperiode van anderhalf jaar met wachtgeld.





Dr. C.J.M. Breed

## 1 INLEIDING

Veel vraagstukken waarvoor de overheid in deze tijd oplossingen moet zien te vinden, zijn ongekend complex. Om de economie weer draaiende te krijgen, de financiële crisis het hoofd te bieden, veiligheid in eigen land en daarbuiten te garanderen, maar ook om zelfgekozen opgaven als het doorvoeren van de decentralisaties te realiseren: voor dit alles is een intensief en zorgvuldig samenspel nodig van politiek en ambtelijk leiderschap, op alle niveaus. Daarvoor is meer vereist dan de gezamenlijke inzet om er het beste van te maken. Een cruciale randvoorwaarde voor een goed resultaat is dat de hierbij gehanteerde mentale denkmodellen goed op elkaar aansluiten: hoe pakken we het aan? Er is op dat vlak wel enige reden tot zorg. Het is vaak niet gemakkelijk dit gesprek met elkaar te voeren.

## 2 CRISIS VERGT ADAPTIEF VERMOGEN EN INNOVATIE

Als je recente literatuur over leiderschap en complexiteit<sup>1</sup> erop naslaat, vaak gebaseerd op tientallen interviews met personen die met dat bijltje hebben gehakt, dan valt op dat telkens weer wordt gewezen op de noodzaak om de sterke innerlijke drang van leidinggevendenden tot controle, versimpeling, routinematig handelen en top-downinterventies terug te dringen. Crises vergen transformaties om eruit te komen, niet alleen het terugdringen van crisisverschijnselen. En trans-

<sup>1</sup> Enkele van de meest toonaangevende publicaties: *From good to great – waarom sommige bedrijven een sprong vooruit maken . . . en andere niet* van Jim Collins, *Theory U – learning from the future as it emerges* van Otto Scharner, *The opposable mind: How successful leaders win through integrative thinking* van Roger Martin en *Invisible leadership – How a compelling common purpose inspires exceptional leadership* van Gill Hickman en Georgia Sorenson.

formaties kun je niet realiseren, je kunt alleen werken aan gunstige voorwaarden om ze te laten ontstaan. In plaats van de omgeving te beheersen, is het beter adaptief mee te bewegen en nieuwe ideeën en innovatieve concepten een kans te geven. Om te leren van de toekomst, terwijl die zich ontvouwt. Om daarbij steeds het grote geheel in gedachten te houden, terwijl je je concentreert op het individuele probleem. Om dienend en tegelijk verbindend leiderschap te tonen.

Zulk leiderschap vergt niet in de laatste plaats een behoorlijke mate van persoonlijke bescheidenheid, die voor veel sterke managers maar moeilijk is op te brengen. En van politici is het misschien wel onmogelijk om te vragen toch vooral wat meer naar de achtergrond te treden en meer te sturen op waarden, maatschappelijke effecten (*outcome*) en randvoorwaarden, in plaats van op harde, afrekenbare kengetallen. Of om soms gewoon even helemaal niets te doen in reactie op een nieuw incident en het handelen aan anderen over te laten. Toch schijnen bedrijven met bestuurders en managers die daar wel toe in staat zijn vaak bovengemiddeld succesvol te zijn<sup>2</sup>. Ervaringen uit het bedrijfsleven kunnen niet altijd en zomaar worden toegepast in de publieke sector. Maar juist op het vlak van sturing en leiderschap is het interessant om te zien hoe men in bedrijven nieuwe wegen inslaat om voor een bedrijf in deze woelige tijden de koers te bepalen. De maatschap-

pelijke urgentie om ook in de publieke sector zulke nieuwe vormen van leiderschap te ontwikkelen is, juist vanwege de opeenstapeling van crises in onze tijd, misschien wel net zo groot.

### 3 VAN 'MINDER EN BETER' NAAR ANDERS

In de 'Hervormingsagenda Rijksdienst' benoemt dit kabinet drie kerndoelstellingen die ten grondslag liggen aan het hervormingsbeleid: dienstverlenend, slagvaardig en kostenbewust. In de praktijk betekent dit een sterk accent op uitvoering, samenvoegen van onderdelen, bezuinigen en ook versterking van toezicht en controle. Het spreekt vanzelf dat er heel fors moet worden bezuinigd. En er is ook niks mis met het streven naar efficiëntie. Maar het is wel de vraag of we ons daarmee niet eenzijdig richten op het beteugelen van de crisisverschijnselen. Blijven de broodnodige transformaties zo niet buiten beeld? Het moet misschien niet alleen maar allemaal 'minder en beter', maar toch ook echt: anders.

Er zijn op dit moment twee plekken waar aangrijpingspunten liggen om de zaken meer innovatief aan te pakken. De ene plek is de Ministeriële Commissie Vernieuwing van het Publiek Belang. De commissie is opgericht om in het kabinet integraal na te denken over de sturingsproblemen in sectoren als de zorg, het onderwijs en de woningmarkt. Incidenten met disfunctionerende bestuurders in

<sup>2</sup> Natuurlijk moet je voorzichtig zijn met dit type uitspraken: wat is eigenlijk 'succesvol' en hoe duurzaam is dat in de praktijk? Maar bedrijven die regelmatig worden genoemd zijn bijvoorbeeld Nike, Proctor & Gamble, Toyota, Lucent en General Electric. USG People is een Nederlands uitzendbedrijf met een interessante filosofie.

deze sectoren vormden de aanleiding hiervoor. Maar de commissie richt zich ook op een herijking van de relatie tussen overheid en samenleving, een herbezinning op de inrichting van (delen van) de overheid en op nieuwe sturingsconcepten. Naar verluidt is er sprake van open gesprekken tussen ministers onderling en tussen hen en de ambtelijke top. Allerlei aspecten van de problematiek worden in samenhang verkend en belicht. Eind 2013 komt de commissie volgens de huidige verwachting naar buiten met een kabinetsreactie op het rapport van de Commissie-Halsema. Die was gevraagd om een gedragscode voor bestuurders in de semipublieke sector op te stellen en heeft haar rapport in de zomer van 2013 gepresenteerd.

De andere 'plek' is in feite heel Nederland: de doorvoering van de grote decentralisaties in de komende jaren, met name op het gebied van werk, zorg en jeugdbeleid naar gemeenten. Meer dan ooit vergen deze, om succesvol te kunnen zijn, vernieuwende benaderingen, werkwijzen en een integrale aanpak van lokale ambtenaren in samenwerking met private en semipublieke partners. Die kunnen daarin alleen slagen als ze ook voldoende sturing, steun maar ook ruimte krijgen van het politiek bestuur. Ook de relatie tussen bestuurslagen en tussen bestuurders en de gekozen controleorganen zal, of je wilt of niet, drastisch veranderen. Dat vergt vernieuwing van

politiek en ambtelijk leiderschap en nieuwe vormen van interactie tussen beide. Het zou goed zijn als in de komende maanden en jaren niet alleen aandacht wordt gegeven aan de wettelijke bepalingen, de institutionele uitwerking en de financiële doorwerking van de decentralisaties, maar ook aan de nieuwe vormen van leiderschap die nodig zijn en die ongetwijfeld ook zullen ontstaan in de loop van deze processen.

### 4 CONCLUSIE

Politici en ambtenaren zullen in de komende jaren moeten 'leren te leren' van de toekomst zoals die zich ontvouwt, deels als gevolg van de maatregelen die de overheid zelf in gang zet en deels als gevolg van de autonome dynamiek in de samenleving en in de wereld. Hoe dat moet, weet eigenlijk nog niemand. Van politici mogen we toch hopen dat ze in ieder geval meer verbindend en minder politiserend zullen opereren. Waar maatschappelijke knikkers op het spel staan, zou het politieke spel soms minder prominent aanwezig mogen zijn. Topambtenaren kunnen beter gebruikmaken van de ambities en motivaties, niet alleen van de politieke bestuurders maar ook van hun medewerkers. Dat levert spanning op met sommige weberiaanse uitgangspunten voor het ethos van de ambtenaar. Maar een nieuwe tijd en een nieuwe overheid vergen op zijn minst ook bezinning op de omgang tussen politici en ambtenaren en op de regels die daarbij gelden.



*Prof. dr. mr. R. Nieuwenkamp*

## **1 INLEIDING**

De verhoudingen tussen politiek en ambtelijk apparaat zijn regelmatig onderwerp van academische studies en smakelijke artikelen in landelijke nieuwsbladen. Dit artikel gaat in op de context van de politiek-ambtelijke verhoudingen en de mate waarin het werk van de ambtenaren ‘politieker’ wordt. Andere aspecten van de verhoudingen, zoals de politieke invloed op ambtelijke benoemingen en departementale structuren, ‘kabinetsvorming’, ambtelijke invloed op het regeerakkoord en de interactie tussen bewindslieden en topambtenaren worden behandeld in de publicatie ‘Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen’, die medio januari 2014 zal verschijnen.

## **2 TOENEMENDE DRUK VANUIT TWEDE KAMER EN MEDIA**

Uit onderzoek dat ik afgelopen jaar heb uitgevoerd door middel van interviews met tientallen topambtenaren komt een beeld naar voren dat de afgelopen tien tot vijftien jaar de context van de politiek-ambtelijke verhoudingen nog vluchtiger is geworden dan deze al was. Volgens geïnterviewden vindt het politiek-ambtelijke samenspel plaats onder een steeds groter wordende druk van de media en dientengevolge de Tweede Kamer. Debatten worden erg gepolitiseerd, in de zin dat ze steeds meer gepolariseerd worden, vertaald naar publiciteit in ‘onliners’ en ‘geframed’ op basis van partijpolitieke tactieken. Er zijn steeds

---

meer Kamervragen, meer moties en veel amendementen.

Tabel 1: Aantallen Kamervragen en moties 1998-2011

Jaar	Aantal Kamervragen	Aantal Moties
2011	3.055	3.679
2010	2.552	1.734
2009	3.029	2.616
2008	3.002	2.543
2007	2.671	1.968
2006	1.772	1.770
2005	2.045	1434
2004	2.101	1309
2003	1.678	1007
2002	1.563	1158
2001	1.424	997
2000	1.451	970
1999	1.674	975
1998	1.522	784

Bron: Jaarcijfers Tweede Kamer

De media-aandacht zorgt ervoor dat Kamerleden onder druk staan om hun naam onder moties en amendementen te hebben. Dit complex wordt meerdere malen aangeduid als een 'hijgerige cultuur'. Dat beeld kwam twaalf jaar geleden ook al op in mijn onderzoek voor het boek 'De prijs van het politieke primaat'. De vraag is dan ook relevant of

het de afgelopen jaren nog hijgeriger is geworden. Het antwoord van velen is: inderdaad. De opkomst van sociale media, Blackberry en iPhone heeft daar zeker aan bijgedragen. De hoge snelheid en mediadruk leiden dikwijls tot besluitvorming waarbij beelden belangrijker zijn dan feiten en er domweg vaak geen tijd is voor *evidence based* beleid. Er is sprake van *fact free politics*. De inhoudelijke merites staan niet langer centraal, maar wat er vanavond op het nieuws is of wat er morgen in de krant staat. 'Politieke vluggertjes', 'politiek met de kleine p', 'kortetermijnschaatsen' zijn termen die regelmatig vallen. Hierbij speelt altijd de wens om gunstig (of niet ongunstig) in de publiciteit te komen een rol.

Enkele topambtenaren spreken over 'flitsbesluitvorming'. Alle moderne media helpen hier ook aan mee. De responsdruk is erg hoog. Dat gaat volgens velen ten koste van intern overleg en 'dingen in normaal menselijk contact bespreken'. Meerdere gesprekspartners zien 'een breuk' bij de periode-Fortuyn en de meesten geven aan dit als een onomkeerbaar proces te zien.

Er zijn in dit verband twee ontwikkelingen te signaleren die het vermelden waard zijn. Ten eerste is er sprake van toenemende responsdruk. De druk om zeer snel en adequaat te reageren op actuele politieke ontwikkelingen neemt toe. De doorlooptijd om beleid te maken wordt steeds korter. "De afschrijvingstermijn voor beleid wordt steeds kor-

ter”, aldus een topambtenaar. Dit betekent dat het aanpassingsvermogen in met name de beleidskern vergroot moet worden. Hiermee wordt al gewerkt door vanuit de ministerraad zogenoemde *two-pagers* te introduceren, waarmee in sneltreinvaart beleid moet worden ‘geforceerd’<sup>1</sup>. Het is volgens topambtenaren een hele opgave om dit te blijven combineren met de kwaliteitseisen die we daaraan willen stellen.

Gerelateerd hieraan is een tweede ontwikkeling van belang. De behoefte neemt toe in de politiek om alles te weten, omdat de buitenwereld de bewindslieden voortdurend op alles aanspreekt. De overheid is een enorm glazen huis geworden. Er is sprake van radicale transparantie. Als er iets misgaat of er ontstaat een bepaald beeld over ambtenaren, doen feiten er niet meer toe. In reactie op het mediageweld gaan bewindslieden steeds meer op hun imago letten. Dit vergt een strakkere en ook snellere sturing op de communicatie, maar ook op andere interne processen die gerelateerd zijn aan de beeldvorming.

Een andere ontwikkeling die voor de nodige turbulentie heeft gezorgd, is het grote aantal kabinetten dat na de periode-Fortuyn de revue is gepasseerd. Allereerst waren er de kabinetten-Balkenende I t/m IV en het kabinet-Rutte I was ook weer snel voorbij. Er zijn veel kabinetten die elkaar opvolgden en lange perioden van demis-

sionaire kabinetten. Opmerkelijk zijn ook de gedoogconstructies in de Tweede (en Eerste) Kamer. Spanningen in de kabinetten uitten zich volgens betrokkenen ook in spanningen tussen bewindslieden en ambtenaren en tussen ambtenaren onderling. Menig topambtenaar verwacht dat omloopsnelheid van de politiek niet zal afnemen.

### 3 POLITISERING VAN HET WERK?

In deze steeds dynamischer context is het de vraag of dit effecten heeft op de politisering van het ambtelijk apparaat. Een paar aspecten zouden een rol kunnen spelen: politisering door middel van benoemingen, politisering door middel van het introduceren van ‘politieke mensen’ tussen de bewindspersonen en ambtenaren in, politisering van de aard van het werk. Met name dit laatste aspect komt hier aan de orde<sup>2</sup>.

De vraag is of de aard van het werk niet politieker wordt. Voor een behoorlijk aantal topambtenaren is dat evident, voor anderen niet. Sommigen zien dat hun werk juist bestuurlijker wordt. De bewindspersonen concentreren zich meer en meer fulltime op ‘de politiek’, in de zin van de focus op publiciteit en interactie met de Tweede Kamer. Sommigen zitten drie dagen per week in de Kamer en hebben geen tijd meer voor bestuurlijk werk ‘in het veld’. De ambtelijke top neemt in dergelijke gevallen die rol over.

<sup>1</sup> ‘Two-pagers’ zijn verkennende notities, waarin grote onderwerpen uit het regeerakkoord worden uitgewerkt. De ministers voeren aan de hand van deze verkennende notities een open discussie op hoofdlijnen, zonder dichtgetimmerde ambtelijke voorbereiding. ‘Zo kunnen we lijnen uitzetten, keuzes maken en de richting bepalen’, aldus minister-president Rutte.

<sup>2</sup> De aspecten politisering door middel van benoemingen en middels het introduceren van een ‘politieke laag’ komen aan de orde in de publicatie *Schaduwpolitici, bontkragen en blokkendozen*, die begin 2014 zal verschijnen.



Velen voelen wel de politieke druk op hun werk. De opmerking 'ik ga geen beleid maken omdat daar een leuk persbericht bij past', is daarbij een mooie illustratie. Regelmatig worden ambtenaren geconfronteerd met verzoeken om beleid te maken omdat er bijvoorbeeld een speech moet worden 'opgeleukt', een opinieartikel meer *body* moet krijgen. De druk om 'iets leuks' te brengen wordt meestal door de bewindspersoon geïnspireerd en doorvertaald door de directies Voorlichting of politieke assistenten. Er wordt regelmatig een prijs betaald voor het scoren in de media. Ministers die graag in de krant willen komen, verstoren bijvoorbeeld soms de goede onderlinge ambtelijke verhoudingen. Als een goed interdepartementaal afgestemd beleidsstandpunt ineens met een vlug-gertje door één bewindsman in de krant wordt 'geplugd', is de kans groot dat dit de onderlinge verhoudingen op scherp zet. Dit kan ten koste gaan van de samenhang in het beleid.

Ook imago-onderzoeken spelen een rol. Meerdere topambtenaren plaatsen kritische kanttekeningen bij nut en noodzaak van dergelijke onderzoeken en zien regelmatig dat bewindslieden die worden geconfronteerd met negatieve imago-onderzoeken, geforceerd gaan zoeken naar 'leuke dingen voor de mensen'. Dit staat regelmatig op gespannen voet met het maken van verstandig lange-termijn-beleid.

#### 4 ANDERE ROLLEN EN VERSCHILLENDE OPVATTINGEN

Een andere vraag die relevant is voor de politiek-ambtelijke verhoudingen is of de rol van (top) ambtenaren verandert in deze onstuimige context. De meesten stellen de klassieke rol van inhoudelijk beleidsadviseur nog steeds centraal. Sommigen geven echter aan dat hun rol wat politiekere trekjes krijgt. Soms is een DG een '*postiljon d'amour*' tussen de bewindspersoon en de Tweede Kamer. Soms vervult hij een brugfunctie tussen de politieke discussie op politiek niveau en de inhoudelijke discussie op ambtelijk niveau. Met andere woorden, hij vervult een brugfunctie naar de eigen mensen.

Sommigen geven aan dat het werk een steeds meer '*damage control*'-karakter krijgt. Ambtenaren moeten weten hoe beelden werken en hier samen met communicatiemensen scherp in opereren.

Een aantal geïnterviewden signaleert ook voorzichtiger gedrag van ambtenaren. Zij zien dat ambtenaren voorzichtiger zijn om iets naar buiten te brengen of even een mening in het openbaar te geven. Dat zou nog beter en vooral sneller met de minister moeten worden afgestemd.

Naast deze indicaties voor de politiekere aard van het werk is er in dit onderzoek ook een aantal

indicaties die in het buitenland regelmatig worden waargenomen, juist niet gesignaleerd. Zo zijn er geen fundamentele veranderingen geconstateerd in de rollen van de ambtenaren die wijzen op sterke politisering van het werk. Er waren geen sterke indicaties voor dat ambtenaren worden ingezet voor partijpolitieke doelstellingen, zoals verkiezingen. Ook zijn er in tegenstelling tot in het buitenland geen sterke aanwijzingen voor het transformeren van de ambtelijke top tot zogenaamde ‘yes men’, topambtenaren die zich vooral oriënteren op het uitvoeren van politieke besluiten, in tegenstelling tot stevige adviseurs die als het besluit genomen is, dit loyaal uitvoeren.

## 5 MEER POLITIEKE COMPETENTIES ZIJN NODIG

Volgens verscheidene bevraagde ambtenaren zijn vanwege deze veranderende context de klassieke *skills* van ambtenaren niet langer toereikend. Sommige SG's en DG's menen dat ze steeds meer een soort schaduwpoliticus worden. Andere competenties zijn nodig in aanvulling hierop. Ze moeten goed weten wat de politieke partijen denken en zoeken naar wat de politieke marges zijn. Grofweg twee stromingen zijn te herkennen. De eerste stroming ziet de vluchtigheid in het politieke systeem als een voldongen feit. Ministers worden gedwongen eraan mee te doen. Als de ambtelijke top de bewindslieden wil ondersteunen, moet ze dat spel mee kunnen én willen spelen en er geen

afkeer van hebben. Anders voelen bewindslieden zich onvoldoende bediend en zullen ze hun ondersteuning op andere manieren gaan organiseren, bijvoorbeeld door middel van kabinetten of politieke benoemingen. Andere ambtenaren zitten er normatiever in en voelen een emotionele weerstand om aan dat spel mee te doen.

Politieke sensitiviteit was altijd al een belangrijke skill, maar volgens de meeste geïnterviewden wordt deze gevoeligheid nog steeds belangrijker. Vaardigheden als ‘elkaars arena goed leren kennen’, ‘echt in de huid van de minister kruipen’, ‘je verplaatsen in wat de minister denkt’ worden belangrijker.

Vaak wordt politieke sensitiviteit gekoppeld aan het vermijden van risico's. Fouten moeten koste wat kost worden vermeden. Een aantal geeft aan dat topambtenaren ‘dichter op de minister moeten zitten’. Topambtenaren komen niet meer weg met een attitude dat zij de hoofdlijnen doen en het lange-termijn-beleid. Ze moeten de details kennen en de politieke realiteit. Ze zijn meer dan vroeger politiek adviseur geworden.

## 6 CONCLUSIE

Een conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat in het algemeen de context van de politiek-ambtelijke verhoudingen steeds ‘politieker’ en turbulenter wordt. De Tweede Kamer en (sociale)

---

media zorgen voor een hogere afschrijvings- termijn op beleid, en voor een context waarin beelden en *oneliners* belangrijker zijn dan feiten. Dit betekent ook dat het werk van ambtenaren daardoor verandert, omdat de responsdruk groter wordt en de aard van het werk meer nadruk krijgt op het managen van beelden en daarmee het ‘overeind houden’ van de inhoudelijke merites moeilijker wordt. Bewindslieden zullen in dit ruigere politieke spel met media en Tweede Kamer goed ondersteund moeten worden door het apparaat. Dit kan deels door een handvol adviseurs en woordvoerders, maar het zal ook zijn weerslag hebben op het apparaat zelf. Ambtenaren zullen bijvoorbeeld de bewindslieden meer bestuurlijk werk uit handen moeten nemen en ook rekening moeten houden met beeldvorming en communicatieaspecten van hun werk. Een rechte rug op de inhoud en flexibiliteit als adviseur in het politieke spel, zo zou het gekenmerkt kunnen worden.



# 18 Onderwijs

Prof. dr. M.J.S.M. van der Meer

## 1 INLEIDING

Het onderwijs is een belangrijk onderdeel van de publieke sector. Er werken in totaal 241.600 fte in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en 70.500 fte in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs<sup>1</sup>. Vanwege het grote belang en de omvang is in deze 'Staat van de Ambtelijke Dienst' ook een hoofdstuk over enkele algemene ontwikkelingen in het onderwijs opgenomen. De werknemers in het onderwijs zijn niet als ambtenaar in strikte zin aan te merken, althans meestal niet. Niettemin past dit hoofdstuk goed in de vergelijking met de ambtelijke dienst, vanwege de grote rol van de overheid in de bekostiging en positionering van het onderwijs.

Het onderwijs is al geruime tijd prominent in het nieuws. In een periode die zich bovenal laat kenmerken door versobering van de publieke sector, is het onderwijs een van de publieke sectoren waarin nog enigszins geïnvesteerd wordt. De achtereenvolgende kabinetten-Rutte hebben duidelijk gemaakt dat zij werken aan een verbeteringsagenda, die de vorige minister omschreef met de pakkende slogan 'de basis in orde, de lat omhoog'. En dat vereist serieuze inspanningen. In dit artikel breng ik enkele van de belangrijkste parameters met elkaar in verband.

---

<sup>1</sup> De personele omvang van de sectoren po, vo en bve is gebaseerd op cijfers uit 2012. Voor hbo en wo zijn de meest recente cijfers uit 2011 gebruikt. *Kerncijfers 2008-2012*, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

---

## 2 DE BASIS IN ORDE ...

Begin november 2013 zijn twee toonaangevende documenten gepubliceerd die beide de ambitie hebben de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs in perspectief te plaatsen. In zijn recente overzichtsstudie presenteert de Onderwijsraad de 'Stand van Educatief Nederland 2013'. Wat vooral opvalt in dit feitelijke overzicht van onderwijsresultaten is dat er in vergelijking met de landen om ons heen in het onderwijs redelijk goede resultaten worden geboekt. In vergelijking met andere landen zijn onze PISA-scores helemaal niet zo slecht. Uit dit onderzoek onder vijftienjarige leerlingen uit 65 landen scoort Nederland bijvoorbeeld voor wiskunde een zesde plaats, voor natuurwetenschappen en leesvaardigheden een zevende plaats. Wel is het zo dat cognitief sterke leerlingen minder vooruitgang vertonen. Voor hen is volgens de Onderwijsraad meer uitdaging nodig. Ook is er overigens een behoorlijke spreiding van de resultaten, die uit de gemiddelde scores niet zonder meer blijkt; in veel grote steden worden soms zorgelijk lage scores bereikt, maar elders is er een positiever beeld.

Ook volgens de Onderwijsraad heeft de invoering van de Referentienormen voor Nederlandse taal en rekenen aan de onderkant van het opleidingsgebouw (in 2010) zich inmiddels uitbetaald in verbeterde scores voor basisvakken in het basisvoortgezet onderwijs. Met deze normen is

vastgelegd wat leerlingen bij de overstap naar een volgend onderwijsniveau moeten beheersen. Het zijn geen wettelijke toegangscriteria voor vervolgonderwijs, het zijn wel normen die ingezet kunnen worden in doorlopende leerlijnen, doordat ze aan docenten een diagnostisch kader bieden om de voortgang van leerlingen vast te stellen.

Ook wat betreft de beheersing van vaardigheden van volwassenen (op het terrein van Nederlandse taal en rekenen en voor probleemoplossing) scoort Nederland in internationaal perspectief een vrij positief resultaat. Uit een recente studie van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo) en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) bleek dat de vaardigheden voor volwassenen zich in vergelijking met andere landen op een heel behoorlijk niveau bevinden (Buisman et al, 2013). Er is weliswaar een (stijgend) aantal van 1,3 miljoen laaggeletterden in ons land, maar ook voor de onderste groep zijn de vaardigheden, in vergelijking met het onderste kwart in andere landen, relatief hoog. Opvallend is bijvoorbeeld ook dat computervaardigheid aan de onderkant hoog is, wat mogelijkheden geeft voor een door ICT ondersteunde verbetering.

De Onderwijsraad wijst erop dat er ook op andere aspecten van de schoolinzet, zoals de bestrijding van de schooluitval, de nodige resultaten zijn geboekt. Ook volgens het laatste overzicht van de

Onderwijsinspectie 'De staat van het onderwijs' (2013) is het aantal zwakke en zeer zwakke opleidingen afgenomen.

De Onderwijsraad constateert al met al dat de basiskwaliteit op orde is, maar dat verdere verbetering of vernieuwing van het onderwijs 'stagneert'. Scholen met een achterstand, bijvoorbeeld door een slechte beoordeling door de Inspectie, hebben hun niveau verbeterd. Scholen die al een voldoende resultaat scoren, verbeteren zich echter niet of nauwelijks. Bovendien leest 'De Stand van Educatief Nederland' als een pleidooi om een veel breder kwaliteitsbegrip te gaan hanteren. De samenleving heeft ook behoefte aan 'creativiteit, probleemoplossend vermogen, samenwerking, culturele en morele sensitiviteit, zorgzaamheid en vakmanschap'. Volgens de Onderwijsraad is er waardering nodig voor de bevordering van de eigen waarde van alle jongeren en voor optimale levenskansen voor iedereen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) komt op basis van literatuurstudie en zeer vele interviews in binnen en buitenland op een heel wat minder positief beeld uit. De WRR concludeert dat de emanciperende functie van het onderwijs veel minder groot is dan voorheen; diploma's verliezen op een steeds flexibeler arbeidsmarkt gemakkelijker hun waarde (p.257-260). Wat betreft het bereikte onderwijsniveau is

Nederland volgens de WRR internationaal gezien een 'middenmoter' (p.261). 'Het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs scoren matig' (p.370) en 'middelmatisch' (276-77). Ook hier is sprake van een methodologisch voorbehoud. De PISA-scores meten niet alles, er is misschien relatief weinig aandacht voor taal, wis- en natuurkunde in het onderwijs, terwijl leerlingen voor internationale talen juist goed zouden scoren (p.262).

Daarnaast maakt de WRR een uitvoerige, comparatieve analyse van leren en werken. Op basis van de verschuivingen in met name het Amerikaanse en Duitse arbeidsbestel (op een continuüm met Nederland als middenpositie) stelt de raad dat de arbeidsmarkt verandert. Hier wordt naar voren gebracht dat op de arbeidsmarkt niet alleen kennis en vaardigheden ertoe doen, maar ook 'karakter' (lees: doorzettingsvermogen, mentaliteit, attitude van werkenden) en de metavaardigheid om te 'leren leren', dat wil zeggen dat mensen zich gedurende hun levensloop steeds blijven verbeteren.

De conclusie van de WRR luidt dat Nederland een 'meer uitgewerkte en onderbouwde visie ontbeert op de aard van de onderwijsinhoud' (p. 272). Ook de Onderwijsraad komt hierop uit, maar werkt dit verder uit. Hij stelt dat er drie risico's voor goed onderwijs zijn. Ten eerste is er onvoldoende visie op de doelen van onderwijs, wat het werken aan kwaliteit remt. Ten tweede krijgen de scholen te



---

weinig ruimte om variatie aan te brengen in hun aanbod. Ten derde staat de eigenwaarde van leerlingen die hun basisvaardigheden onvoldoende beheersen onder druk. Zij bevinden zich teveel in een vicieuze cirkel van onvoldoende schoolrendement en gering schoolplezier (p.39-45).

### 3 ... DE LAT OMHOOG

Zowel de WRR als de Onderwijsraad vinden de oplossingsrichtingen in systeemaanpassingen op stelselniveau en op het niveau van onderwijsinstellingen. Beide adviesorganen wijzen bijvoorbeeld op het probleem van vroege selectie en op de kwaliteit van docenten. Het adresseren van deze onderwerpen kan niet zonder ook de bestuurlijke verhoudingen in de analyse te betrekken, zoals de Onderwijsraad ook uitvoerig doet (zie bijvoorbeeld p.31-33). In dit artikel kan ik het probleem van de vroege selectie (en dus ook het daarmee samenhangende vraagstuk van de inrichting en positionering van het vmbo) niet uitwerken. Zo constateert de WRR dat 'het (v)mbo een sector is die steeds meer wegzakt' (p.286), maar het vraagt om een meer uitvoerige analyse om de oorzaken en betekenis daarvan te duiden<sup>2</sup>.

Hieronder volgen nog wel enkele observaties over de discussie over leraren, bij wie volgens de WRR een 'forse kwaliteitsslag' nodig is (p. 370). Uit metaonderzoek is bekend dat de grootste rendementsverbeteringen gevonden kunnen worden

in het handelen van docenten (zie bijvoorbeeld Marzano, 2009). Dat betekent dat leerkrachten toegerust moeten zijn om met hun leerlingen een bepaald leerdoel te realiseren. Dat vraagt om pedagogische en didactische vaardigheden in een bepaald vakgebied, waarbij zij ook nog eens moeten kunnen inspelen op niveaoverschillen in de klas. Tegelijkertijd is het een misvatting dat alleen de kwaliteit van de docenten verhoogd moet worden. Zij functioneren niet in een vacuüm. Integendeel, de schoolomgeving en het onderwijskundig leiderschap zijn ook van groot belang om resultaten te boeken.

Sinds het Actieprogramma Leerkracht uit 2007 worden voor nieuwe docenten de eisen geleidelijk verhoogd. Dat veronderstelt inspanningen van de lerarenopleidingen om hun kwaliteit te verbeteren. Zo worden meer eisen gesteld aan nieuw instromende studenten en aan diplomering. Behalve deze strengere selectie van leerlingen komen er andere doorstroomroutes naar het leraarschap. Zo is er meer dan voorheen aandacht voor zij-instromers en raakt de academische pabo steeds steviger geworteld. In het beroepsonderwijs komt er geleidelijk aan meer begrip voor de noodzaak van specifieke opleidingen voor docenten met vakspecifieke deskundigheid, die bijgeschoold moeten worden op het pedagogisch-didactische vlak en in reflectieve zin.

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de achtergrondanalyse (Van der Meer en Smulders, 2013), die is opgesteld voor de OECD-studie *'Skills beyond school'*, die in het voorjaar van 2014 wordt gepresenteerd. Ook verschuiven in het beroepsonderwijs sinds 2010 de parameters op het terrein van innovatie en *co-makership* tussen onderwijs en bedrijfsleven, die per saldo leiden tot minder vrijblijvendheid voor onderwijsinstellingen (Van den Toren, van der Meer, Lie, 2013).

Naast de initiële opleiding van docenten gericht op de vervanging van leerkrachten, zijn veel voorzieningen uit de Lerarenagenda 2013-2020 en uit het Nationaal onderwijsakkoord van september 2013 gericht op de verdere professionele uitvoering van het onderwijs. Deze brede agenda kent verschillende aanknopingspunten. Scholen moeten functioneren als professionele kennis- en werkomgevingen. Daarbij hoort ook een motiverend en ondersteunend personeelsbeleid en beperkte administratie- en regeldruk voor professionals.

De werkende leraren kunnen een beroep doen op de lerarenbeurs voor verdere scholing. Ook is er voor hen met de functiemix een instrument met hogere beloningen en korte loopbaanladders gecreëerd, dat gehanteerd kan worden als prikkel om andere carrièrepaden in te slaan. In het nieuw opgezette lerarenregister, kunnen docenten zich vrijwillig laten inschrijven en hun bevoegdheden en bekwaamheden vastleggen. Op termijn zal dit bestand mogelijk waardevolle informatie bevatten over de stand van hun vaardigheden.

#### 4 EFFECTIVITEIT VAN DE ONTWIKKELINGSAGENDA

De hamvraag is welke van deze vernieuwingen effectief zullen zijn. Er moet geïnventariseerd worden welke vernieuwingen met succes zijn ingezet en hoe ze duurzaam worden ontwikkeld.

Mijn leidende hypothese is dat dit nogal sterk kan verschillen voor het basis-, voorgezet- en beroepsonderwijs. Het vakmanschap of meester-schap van leerkrachten op verschillende niveaus moet voldoen aan heel andere eisen. Men moet ervoor waken over deze verschillende subsystemen te generaliserende uitspraken te doen. De verbetering van een lagere school veronderstelt een andere analyse dan de verbetering van een roc. Zo is inmiddels bekend dat beginnende leerkrachten na drie jaar in de problemen komen en soms weer vertrekken<sup>3</sup>. Maar waarom dat zo is, en welke *push*- en *pull*-factoren daarbij een rol spelen, is onbekend. Deze vragen zijn niet los te zien van de arbeidsomgeving van docenten.

Er zijn ook tegengestelde werkingen. Zonder deze aspecten hier verder uit te werken valt te denken aan de volgende thema's. Zo wordt te lande heel verschillend gedacht over de betekenis van het toetsinstrumentarium en de rol van de Onderwijsinspectie. In de Tweede Kamer zijn naar aanleiding van het rapport van de Onderwijsraad direct Kamervragen gesteld. Een ander punt van aandacht is of een masteropleiding voor docenten voor alle niveaus in het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs een noodzakelijk verbetering is. Er zijn ook andere vormen van arbeidsverdeling denkbaar. Misschien moet prioriteit worden gegeven aan opleidingen voor bepaalde richtingen of niveaus, waarbij de werkomgeving in meer brede

---

<sup>3</sup> Zie het paper van dr. Michelle Helms-Lorenz: "Why do beginning teachers leave their job?" gepresenteerd bij de Vereniging voor Onderwijsresearch in Utrecht, op 5 november 2013.

zin wordt verbeterd. Een andere tegendraadse werking is die van de financiering en bekostiging van het onderwijs. De versoering van de openbare financiën leidt tot nieuwe bekostigingsmodellen, die soms perverse prikkels met zich meebrengen. Zo zijn mbo-instellingen terughoudend met het aannemen van nieuw personeel, gegeven de gevolgen van de voorgestelde cascademodellen in de financiering van leerlingen. Door de dreigende krimp in de leerlingenaantallen straks, worden nu geen nieuwe leerkrachten gerekruteerd.

## 5 CONCLUSIE

Leidende adviesorganen in Nederland bepleiten al met al een stevige kwaliteitsimpuls in het onderwijs, met een bredere definitie van wat kwaliteit is. Zij delen de analyse dat de lat in het onderwijs omhoog moet. Daartoe zijn sinds 2007 substantiële middelen vrijgemaakt, al zijn er ook voldoende organisaties die vinden dat het kabinet veel te terughoudend is in de financiering van deze kwaliteitsagenda. Illustratief is de publicatie 'Going Dutch' van de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (in november 2013). Hierin wordt in de kern gesteld dat zonder extra financiële middelen van de voorstellen voor een nieuw, meer geïndividualiseerd onderwijsstelsel gericht op een versterking van de kennissamenleving niet veel terecht zal komen.

Binnen de nu gegeven kaders komt het erop aan om eerst in kaart te brengen welke vormen van kwalitatieve verbetering worden beoogd en te beargumenteren hoe op deze terreinen succes kan worden geboekt. In dit artikel kan ik niet op allerlei concrete initiatieven ingaan. Maar ik wil wel realisme bepleiten. Het helpt niet om docenten te typeren als van matig niveau. Het is ook onjuist om in algemene zin te stellen dat het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs van middelmatigheid getuigt. Dat geldt ook niet voor het beroepsonderwijs. In veel buurlanden bestaat er niet eens een opleidingssysteem zoals wij dat kennen, ook al kan (en moet) de aansluiting van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo meer effectief worden vormgegeven.

Het is daarom veel beter om te identificeren waar het goed gaat en waarom, en waar verbeteringen in het vakmanschap van leerkrachten zijn aan te brengen. Leren van een internationale vergelijking is best mogelijk en ook kunnen ervaringen binnen en buiten de school worden uitgewisseld. De kunst is alleen dat op een constructieve wijze te doen, met voldoende ruimte voor leerprocessen, zowel op stelselniveau als bij onderwijsinstellingen. Zoals de WRR zelf concludeert: er is vooral inhoudelijke inspiratie en ondersteuning nodig.

### BRONNEN:

Adviesraad voor Wetenschap en Technologie, (2013), *Going Dutch? De kennissamenleving in internationaal perspectief*, Den Haag: AWT.

Buisman M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop, R. van der Velden, (2013), *PIAAC: kernvaardigheden voor werk en leven*. Den Bosch: ecbo.

Inspectie van het Onderwijs, (2013), *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2011/2012*, Utrecht.

Robert Marzano, Debra Pickering & Jane Pollock, (2009), *Wat werkt in de klas? Research in actie*. Vlissingen: Bazalt.

Meer, M. van der, en H. Smulders, (2013) *Skills beyond school in the Netherlands, background report for the OECD*, Den Bosch: ecbo. 19 juli.

Ministerie OCW, (2007), *Actieplan leerkracht van Nederland*, Den Haag.

Ministerie OCW (2013), *Lerarenagenda 2013-2020*, Den Haag.

Nationaal onderwijsakkoord, (2013), *De route naar geweldig onderwijs*, Den Haag (online op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)).

Oecd, (2014), *Skills beyond school*, Paris: OECD. In voorbereiding.

Onderwijsraad, (2013), *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit- Stand van educatief Nederland 2013*, Den Haag.

Toren, J.P, M. van der Meer en T. Lie, (2013), *Innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt, een position paper*, Den Bosch: ecbo. 1 november.

WRR, (2013), *Naar een lerende economie, investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press.



*Prof. dr. F. Cörvers*

## **1 INLEIDING**

Het is tien à vijftien jaar geleden dat de term ‘openbreken onderwijsarbeidsmarkt’ veelvuldig rondzong op het ministerie van Onderwijs, en derhalve ook bij alle instituten die voor het ministerie onderzoeksopdrachten op het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt uitvoerden. Tegenwoordig hoor ik er vrijwel niemand meer over. De term lijkt niet meer in zwang te zijn. Ik moet eerlijk bekennen dat ik toentertijd niet goed raad wist met dat openbreken van de onderwijsarbeidsmarkt. Ik was in 2000 als hoofdonderzoeker bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) begonnen en nog niet zo ingewijd in de beleidsproblematiek van de verschillende opdrachtgevers. Ten eerste associeerde ik de ‘onderwijsarbeidsmarkt’ niet met de arbeidsmarkt voor leerkrachten. En ik heb er nog steeds moeite mee, omdat ik heel lang projectleider was van het Project Onderwijs-Arbeidsmarkt (let op het streepje), dat ging over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dat is toch echt iets anders. Ten tweede klonk ‘openbreken’ mij wel erg militaristisch in de oren, en dat voor zo’n nette club als het ministerie van OCW. Er moest dus kennelijk iets worden gebroken, omdat het niet vanzelf ging. Het suggereert bovendien dat er weerstanden overwonnen moesten worden. Het was mij niet duidelijk wie het openen belemmerden en welke belangen daarbij in het spel waren.

---

---

## 2 ZIJ-INSTROOM

Het beleid van openbreken was er in die jaren vooral op gericht om de zij-instroom te bevorderen. Hoe de term ‘openbreken’ ooit op tafel is gekomen, is mij niet duidelijk. In de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs van februari 2000 spreekt de minister van OCW van het “openen” van de onderwijsarbeidsmarkt. Wellicht was de gedachte bij het openbreken dat leraren en hun vakbonden de deur dichtielden voor buitenstaanders: het beroep van leraar als afgeschermd beroep, omdat alleen degenen met een pabo- of eerste- of tweedegraads lerarenopleiding in het onderwijs les mochten geven. De arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden sloeg tussen 1995 en 2000 dramatisch om, van overschotten naar tekorten. Zo ook de onderwijsarbeidsmarkt. De werkgever (lees: het ministerie van OCW) zou veel minder last hebben van de hoog opgelopen tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt als hij uit een additionele groep mensen zou kunnen putten: uit andere sectoren en met een andere opleidingsachtergrond en ervaring. Die zouden na enige bijscholing aan de slag kunnen, eventueel in combinatie met een andere baan.

## 3 ONDERWIJSARBEIDSMARKT NOG STEEDS OP SLOT?

Mijn gedachten over het openbreken van de onderwijsarbeidsmarkt kwamen weer tot leven bij het lezen van de recente notitie van het Centraal

Planbureau (CPB) getiteld ‘Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid’. De CPB-notitie begeleidde de brief aan de Tweede Kamer ‘Arbeidsmarkt van onderwijspersoneel’ d.d. 20 november 2013 van minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker. Het gaat in de CPB-notitie onder meer om een nadere duiding van de verwachte vraag- en aanbodontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in de periode 2013-2025. Deze ramingen staan in het rapport van het onderzoeksbureau CentERdata, dat eveneens werd meegestuurd met de aanbiedingsbrief. CentERdata geeft hierin de arbeidsmarktramingen voor het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) weer, waarop ik aan het eind van dit essay nog terugkom. In de aanbiedingsbrief worden de inzichten van de CPB-notitie en het CentERdata-rapport samengevat en vertaald naar beleidsmaatregelen.

Mede onder invloed van het CPB lijkt ook het begrip ‘onderwijsarbeidsmarkt’ op zijn retour. In de CPB-notitie is er eigenlijk alleen sprake van bij de verwijzingen naar de titels van publicaties van andere onderzoeksbureaus. De termen ‘openbreken’ of ‘openen’ zijn al helemaal niet terug te vinden. De arbeidsmarkt voor leraren is volgens het CPB nog steeds een gesloten arbeidsmarkt. Het bureau motiveert dat door te stellen dat leraren die eenmaal vijf jaar in dienst zijn dat vaak voor

de rest van hun leven blijven, mede omdat de uitwijkmogelijkheden naar andere sectoren en beroepen dikwijls beperkt zijn. Verder benadrukt het CPB hoe belangrijk de aanpassingsmechanismen zijn voor het oplossen van tekorten op de gesloten arbeidsmarkt voor leraren.

## 4 AANPASSINGSMECHANISMEN

De aanpassingsmechanismen van het CPB zijn naar mijn idee eigenlijk een wat sympathieker variant van het openbreken, want hier gaat het om mechanismen die zich deels vanzelf voordoen. Scholen doen immers min of meer vanzelf extra inspanningen als er veel vacatures zijn voor leraren, en het ministerie (als werkgever) reageert bij lerarentekorten op een logische wijze met beleidsmaatregelen, om gemakkelijker onderwijspersoneel te kunnen aantrekken, eventueel van buiten de onderwijssector. Het CPB noemt als aanpassingsmechanismen onder andere het aanstellen van on- en onderbevoegde docenten uit het bedrijfsleven en de vergroting van de aanstellingsomvang van docenten. De beleidsmaatregelen die de minister in de brief noemt, liggen in het verlengde van wat het CPB ook met aanpassingsmechanismen bedoelt: alternatieve leerroutes voor academici verzorgen en docenten opscholen van tweede- naar eerstegraads om tegemoet te komen aan de verwachte grote uitstroom van oudere eerstegraadsdocenten. Ook de educatieve minors aan de universitaire opleidingen en academi-

schische pabo's zijn bedoeld om te kunnen putten uit een groter reservoir van onderwijspersoneel én om een kwaliteitsslag met het personeel te maken. Dit laatste is in contrast met het aanstellen van meer on- en onderbevoegde docenten als aanpassingsmechanisme bij tekorten. Verder is het aansluiten bij de heersende loonverhoudingen op de verschillende regionale arbeidsmarkten en vakgebieden elders op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld hogere lonen voor techniek maar niet voor lichamelijk opvoeding) een logisch aanpassingsproces, dat het CPB benadrukt en waarop het ministerie inspeelt onder de noemer van financiële aanpassingsmechanismen.

## 5 CONCLUSIE

Tot slot de vraag of het er ooit nog van zal komen, het openbreken of openen van de gesloten onderwijsarbeidsmarkt. Of het zal gebeuren weet ik niet, maar wanneer het zover is, kunnen we dat eenvoudig concluderen uit de arbeidsmarkttrajecten die CentERdata maakt van het onderwijspersoneel in het po, vo en mbo. In het laatste rapport kwantificeert CentERdata de tekorten en overschotten tot 2025 voor het po en vo. Voor het po lopen de tekorten pas na 2016 op, met veel vacatures in 2020. Voor het vo zijn de tekorten eerst groot (met enige differentiatie naar richting) en verdwijnen ze na 2018. Voor het mbo geeft CentERdata, evenals voor het po en vo, vraag en aanbod van onderwijspersoneel apart weer, maar



---

waagt het onderzoeksbureau zich niet aan ramingen van de confrontatie tussen vraag en aanbod. Dat betekent dus dat er ook geen goed zicht is op tekorten of overschotten van onderwijspersoneel in het mbo. De reden hiervoor is dat er in het mbo geen sprake is van specifiek vereiste vooropleidingen (de lerarenopleidingen), zoals dat in het po en vo wel het geval is. In het mbo kan, in tegenstelling tot het po en vo, het aanbod niet gemakkelijk worden gematcht aan de vraag naar onderwijspersoneel in deze sectoren. In het mbo is het aanbod veel diverser en vaker afkomstig uit het bedrijfsleven of van andere instellingen, bijvoorbeeld uit de zorgsector. Hoewel het overgrote deel een onderwijsbevoegdheid of pedagogische en didactische aantekening heeft, is het onderwijspersoneel afkomstig uit vele hoeken en gaten van de arbeidsmarkt. De onderwijsarbeidsmarkt van het mbo is dus de facto een open onderwijsarbeidsmarkt, waarvan het toekomstige aanbod van potentiële mbo-docenten veel moeilijker is te voorspellen. Daarmee wordt het maken van overzichten van personele tekorten of overschotten voor het mbo volgens CentERdata te gecompliceerd. Op het moment dat CentERdata in zijn arbeidsmarkttramingen voor het po en vo geen voorspellingen meer doet van tekorten of overschotten, weten we dat ook deze onderwijsarbeidsmarkten definitief zijn opengebrosen.

---



# 19 Nederland in internationaal perspectief

*Prof. mr. A. de Becker*

## **1 INLEIDING**

Nederland heeft een aantal: weigerambtenaren. Weigerambtenaren in de strikte betekenis van het woord zijn ambtenaren die, om religieuze redenen, weigeren om personen van hetzelfde geslacht te huwen. Ook Groot-Brittannië en Frankrijk hebben personeelsleden die weigeren om partnerschappen van mensen van hetzelfde geslacht te registreren of te huwen. In deze bijdrage probeer ik de rol van de weigerambtenaren in Nederland in een ruimer perspectief te plaatsen. Uiteraard komt dit onderwerp hier aan bod omdat er dit jaar een belangrijk initiatief is genomen om komaf te maken met de weigerambtenaren. De Tweede Kamer keurde op 11 juli van dit jaar een wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling. De Eerste Kamercommissie wacht op dit ogenblik op de reactie van de initiatiefnemers en van de regering.

## **2 EEN KORTE HISTORISCHE INLEIDING**

Nederland was het eerste land ter wereld dat het homohuwelijk introduceerde (in 2001). In de wet werd evenwel niets bepaald over eventuele gewetensbezwaren van ambtenaren die zulke huwelijken dienden te voltrekken.

---

Op 15 maart 2002 was er al een oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling over een weigerambtenaar. Een buitengewone ambtenaar van de burgerlijke stand was niet herbenoemd, omdat zij weigerde een verklaring te ondertekenen waarbij zij zich akkoord verklaarde om personen van hetzelfde geslacht te huwen. De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde dat de betrokken gemeente hierdoor een indirecte discriminatie beging<sup>1</sup>. De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde niettemin op 15 april 2008 dat indirecte discriminatie bij de werving van een buitengewone ambtenaar van de Burgerlijke Stand geen inbreuk vormde op artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), omdat het recht van een kandidaat-buitengewone ambtenaar van de Burgerlijke Stand niet zo ver doorgedreven kan worden dat zijn recht om een onderscheid te maken tussen de groepen van mensen die mogen huwen prevaleert boven het wettelijk recht van deze mensen om te kunnen huwen<sup>2</sup>. In het verlengde daarvan bracht de commissie een advies<sup>3</sup> uit, waarin zij duidelijk aanstipte dat een gemeente aan nieuw te werven buitengewone ambtenaren van de Burgerlijke Stand mocht opleggen dat deze niet mochten weigeren om personen van gelijk geslacht te huwen. Ook voor de gewone ambtenaren van de Burgerlijke Stand gold deze vaststelling trouwens. Voor ambtenaren die eventueel gewetensbezwaren zouden ontwikkelen als ze reeds in dienst zijn, gelden grotendeels dezelfde regels. Voor de

Commissie Gelijke Behandeling vormt de enige inperking dat deze groep van ambtenaren niet zonder meer ontslagen mag worden volgens het ambtenarenrecht, maar dat er voorafgaand minstens overleg met de betrokken ambtenaren dient te worden gevoerd<sup>4</sup>.

In 2012 weigerde minister Spies de weigerambtenaren te verbieden, terwijl de Tweede Kamer dit in een motie had geëist. Als gevolg daarvan dienden de Tweede Kamerleden Pia Dijkstra en Gerard Schouw (D66) in de zomer van 2012 een wetsvoorstel in tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling. Het wetsvoorstel wilde ervoor zorgen dat gemeenten geen nieuwe weigerambtenaren konden benoemen<sup>5</sup>.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Dijkstra-Schouw maakt duidelijk dat beide Tweede Kamerleden ervoor opteren dat het belang dat ambtenaren zich dienen te houden aan de wet, de voorkeur dient te hebben boven het recht van gewetensbezwaarde ambtenaren om hun godsdienstige overtuiging te beleven<sup>6</sup>. Het is voor hen een duidelijke principiële keuze voor de neutraliteit van de staat en voor niet-discriminatie. Daarvoor zijn er drie fundamentele deelaspecten in het wetsvoorstel. Ten eerste wil het wetsvoorstel dat

<sup>1</sup> Oordeel CGB 2002-25 en oordeel CGB 2002-26, beide van 15 maart 2002 te raadplegen op [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

<sup>2</sup> Oordeel CGB 2008-40 van 15 april 2008 te raadplegen op [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

<sup>3</sup> Advies CGB 2008-04 van april 2008 te raadplegen op [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

<sup>4</sup> Advies CGB 2008-04 van april 2008, 23 te raadplegen op [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)

<sup>5</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 33 344, nr. 3.

<sup>6</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 33 344, nr. 3, 2.

## DE MOEILIJKE POSITIE VAN DE WEIGERAMBTENAREN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

weigerambtenaren die de Awgb niet respecteren, niet langer tot trouwambtenaar benoemd kunnen worden. Ten tweede dienen er steeds twee ambtenaren in elke gemeente aanwezig te zijn die geen gewetensbezwaren hebben. Ten slotte dienen de gemeenten de mogelijkheid te krijgen om maatregelen te treffen ten aanzien van ambtenaren die niet langer voldoen aan de benoembaarheidseisen.

Om die reden stellen de initiatiefnemers een aanpassing van artikel 1:16 van het Burgerlijk Wetboek voor, waarbij vooral hun aanpassing van het tweede lid van belang is. Dit luidt in het wetsvoorstel als volgt:

‘Als ambtenaar of buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand is slechts benoembaar de persoon die in de uitoefening van zijn ambt geen onderscheid maakt als bedoeld in artikel 1 van de Algemene wet gelijke behandeling, tenzij het onderscheid is gebaseerd op een wettelijk voorschrift.’<sup>7</sup>

De afdeling advisering van de Raad van State had eerder echter een advies uitgebracht dat juridisch verschilt van het advies van de Commissie Gelijke Behandeling<sup>8</sup>. Voor de afdeling advisering mogen kandidaten niet gevraagd worden naar hun godsdienstige overtuiging bij aanwerving. Dit is een vorm van indirect onderscheid op basis van religieuze overtuigingen voor de Raad van

State<sup>9</sup>. De Raad van State acht maar een beperkt aantal gevallen mogelijk waarin zo’n indirect onderscheid gerechtvaardigd is, met name wanneer de gemeente haar wettelijke verplichtingen niet langer na kan komen. De afdeling advisering vond sommige bepalingen van het wetsvoorstel Dijkstra-Schouw op gespannen voet staan met artikel 3 van de Nederlandse Grondwet inzake de gelijke benoembaarheid van Nederlanders tot de openbare dienst<sup>10</sup>. Toch kan er niet aan voorbij worden gegaan dat de memorie van toelichting bij de totstandkoming van dit artikel expliciet bepaalde dat voor sommige functies expliciete eisen inzake bekwaamheid en geschiktheid kunnen worden opgelegd<sup>11</sup>. Men zou kunnen verdedigen dat er specifieke eisen worden opgelegd voor de functie van ambtenaren van de Burgerlijke Stand. Die eisen dienen dan telkens opnieuw te worden herhaald door in het vacaturebericht te verwijzen naar hetgeen is bepaald in artikel 1:16 van het Burgerlijk Wetboek. Bovendien is zo’n wettelijke inperking ook aan te raden in het licht van artikel 6 van de Nederlandse Grondwet.

Er bestaat immers een onderscheid tussen de neutraliteit van de staat en de neutraliteit van de individuele ambtenaar. De ambtenaar heeft ook recht op vrije meningsuiting sinds het arrest Vogt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dat recht kan hem niet worden ontstolen, ook niet als hij een ‘orgaan van de over-

<sup>7</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 33 344, nr. 2, 1.

<sup>8</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 32 550, nr. 35.

<sup>9</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 32 550, nr. 35, 15.

<sup>10</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 33 344, nr. 4, 4.

<sup>11</sup> Memorie van Toelichting bij de Totstandkoming van de Grondwet van 1983, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 872, 25.

heid' is<sup>12</sup>. Dit neemt uiteraard niet weg dat hij zijn taak naar behoren dient uit te voeren en dat is de wet ten uitvoer leggen.

### 3 DE ZAAK EWEIDA EN ANDERE

Een ruimer internationaalrechtelijk en rechtsvergelijkend perspectief kan helpen om de onduidelijkheid te ontsluiten. Het EHRM heeft recent een arrest gewezen over een aantal personeelsleden met gewetensbezwaren in het Verenigd Koninkrijk<sup>13</sup>. De zaak omvatte vier situaties.

Deze vier zaken kunnen als volgt worden samengevat:

- Mevrouw Eweida werkte als hostess bij British Airways. De kledingvoorschriften lieten niet toe dat zij zichtbaar religieuze symbolen droeg, behalve als er toestemming voor gegeven werd. Mevrouw Eweida verscheen in 2006 enkele keren op het werk met een halsketting met daaraan een kruisje. Ze moest de halsketting verbergen onder haar uniform. Ze weigerde dit telkens opnieuw, wat er ten slotte voor zorgde dat ze onbetaald naar huis werd gestuurd. British Airways stelde haar een andere job voor, maar ook dit weigerde zij. Ze kwam evenmin werken tijdens die periode. Uiteindelijk besliste British Airways dat het religieuze symbolen wel toestond en mocht mevrouw Eweida opnieuw komen werken. British Airways weigerde haar wel te vergoeden voor de periode dat ze niet

was komen werken. Tijdens de procedure voor de Britse Arbeidsrechtbank en het Arbeidshof oordeelden deze dat artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet geschonden was, omdat mevrouw Eweida zelf geweigerd had om een andere job te aanvaarden.

- Mevrouw Chaplin droeg al sinds 1971 een halsketting met een kruisje. Ze werkte sinds 1981 als verpleegster. Het ziekenhuisreglement bepaalde dat juwelen alleen discreet mochten worden gedragen om te vermijden dat infecties worden overgedragen. Mevrouw Chaplin stelde voor om haar halsketting vast te kleven, maar het ziekenhuis weigerde hiervoor toestemming te geven, omdat het kruis zelf in contact kon komen met open wonden. Uiteindelijk werd mevrouw Chaplin in november 2009 overgeplaatst naar een niet-verpleegsterspost, die stopte in 2010. De arbeidsrechtbanken in het Verenigd Koninkrijk verwierpen haar eis op basis van directe en indirecte discriminatie. De arbeidsrechtbank oordeelde dat de beslissing van het ziekenhuis gezondheidsmaatregelen de voorkeur had boven de religieuze overtuiging van mevrouw Chaplin.
- Mevrouw Ladele werkte voor een gemeente waar ze de geboortes, overlijdens en huwelijken registreerde. Vanaf 2005 diende zij ook partnerschappen tussen mensen van hetzelfde geslacht te registreren. Zij had hiermee religieuze

<sup>12</sup> EHRM, Vogt v. Duitsland, 26 september 1995.

<sup>13</sup> EHRM, Eweida e.a. vs. Verenigd Koninkrijk, 18 januari 2013.

problemen. In 2006 vonden sommige collega's haar gedrag discriminerend. Uiteindelijk werd ze verzocht te aanvaarden dat zij zich aan de regels moest houden. Er werd een disciplinaire procedure opgestart, waarbij mevrouw Ladele een nieuwe job werd voorgesteld. Zij weigerde deze nieuwe job en stelde een procedure in bij de arbeidsrechtbank. Tijdens de gerechtelijke procedure ontsloeg de gemeente haar. De arbeidsrechtbank volgde de redenering van mevrouw Ladele dat de rechten van koppels van hetzelfde geslacht de voorkeur kregen boven de rechten van mevrouw Ladele. In beroep hervormde het Arbeidshof de uitspraak, omdat het oordeelde dat de handelingen van de gemeente wel proportioneel waren en een legitiem doel dienden, met name de registratie van partnerschappen zonder discriminatie mogelijk maken. Het Arbeidshof achtte artikel 14 EVRM niet geschonden.

- De heer McFarlane werkte als therapeut bij een private organisatie die seksuele en relatie therapie aanbood. Na verloop van tijd weigerde hij om nog mensen die een relatie hadden met iemand van hetzelfde geslacht te behandelen. Uiteindelijk leidde dit tot zijn ontslag, omdat de private organisatie een gedragscode bezat waarin expliciet stond dat geen enkele therapeut mocht discrimineren op basis van zijn eigen overtuigingen. De heer McFarlane startte een procedure, omdat hij vond dat hij direct dan

wel indirect was gediscrimineerd. Zowel de Arbeidsrechtbank als het Arbeidshof oordeelden dat het ontslag legitiem was en geen schending vormde van artikel 9 EVRM.

Het EHRM zelf oordeelde dat er enkel in de eerste zaak (de zaak Eweida) een schending van artikel 9 EVRM kon worden vastgesteld. De Britse rechters kenden te veel gewicht toe aan het legitieme karakter van de eis van British Airways. Als British Airways andere religieuze symbolen toeliet, valt voor het EHRM niet in te zien waarom een discreet kruis niet aanvaardbaar zou kunnen zijn. Het EHRM oordeelde ook in de zaak Chaplin dat elke inperking van de vrijheid van religie zwaarwichtig dient te zijn. Niettemin besliste het hof dat de bescherming van de gezondheid van de patiënten en het verplegend personeel zwaarwichtig genoeg zijn om een legitieme inperking van de vrijheid van religie toe te staan. Het gaat dus om legitieme inperking, bepaald in regelgeving die noodzakelijk is in een democratische samenleving. Voor de zaak van mevrouw Ladele focust het hof op de inperking van de vrijheid van religie vanuit het oogpunt van artikel 14 EVRM dat een verbod op discriminatie oplegt. Het hof oordeelt dat het de lidstaten een ruime appreciatiemarge laat om een evenwicht te bereiken. Volgens het EHRM is die appreciatiemarge niet is overschreden. Het hof laat de afweging tussen beide grondrechten, binnen de grenzen van het EVRM zelf, over aan de



lidstaten. Ten aanzien van de vierde zaak, die van de heer McFarlane, volgde het EHRM een soortgelijke redenering als in de zaak Ladele.

Op basis van deze rechtspraak lijkt het wetsvoorstel Dijkstra-Schouwen de wind in de zeilen te hebben. Zij verwijzen tijdens de parlementaire bespreking ook expliciet naar dit arrest<sup>14</sup>. Uiteraard neemt dit niet weg dat telkens opnieuw de afweging dient te worden gemaakt of de drie voorwaarden van artikel 9, tweede lid EVRM om de vrijheid van religie te kunnen inperken, ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Dit betekent dat telkens dient te worden nagegaan of de inperking van de vrijheid van religie voorgeschreven is in een regel, of die inperking noodzakelijk is in een democratische samenleving en of hiermee een legitiem doel wordt beoogd. De parlementaire voorbereiding bij het wetsvoorstel geeft aan dat de initiatiefnemers over deze aspecten hebben nagedacht<sup>15</sup>, maar ze dienen telkens opnieuw die afweging te maken.

#### 4 DE FRANSE CASUS

In Frankrijk werd het huwelijk opgesteld voor paren van hetzelfde geslacht bij wet van 17 mei 2013. Deze wet werd aangevochten door een aantal burgemeesters (die de huwelijken sluiten in Frankrijk) die hierbij gewetensproblemen hadden. Deze burgemeesters startten een procedure voor de Grondwettelijke Raad in Frankrijk. Zij achtten

het in strijd met de Grondwet dat er geen mogelijkheid tot religieuze gewetensbezwaren voor burgemeesters was opgenomen. De Grondwettelijke Raad oordeelde dat het niet-opnemen van de mogelijkheid om gewetensbezwaren te hebben precies de neutraliteit en de goede werking van de openbare dienst diende te verzekeren. De Grondwettelijke Raad besliste dan ook dat dit helemaal geen inperking van de vrijheid van religie en dus geen schending van de Franse Grondwet inhoudt<sup>16</sup>.

De Franse burgemeesters hebben al aangekondigd om naar het EHRM te trekken om de beslissing van de Franse Grondwettelijke Raad aan te vechten<sup>17</sup>, maar er blijkt wel dat de inperking van de vrijheid van religie ook in Frankrijk op dit ogenblik wordt geacht overeenkomstig de huidige grondwettelijke bepalingen. Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt duidelijk dat dit ook geldt voor het Verenigd Koninkrijk.

#### 5 CONCLUSIE

In deze bijdrage heb ik geprobeerd schetsen dat de botsing tussen de twee grondrechten (vrijheid van religie versus de neutraliteit van de staat) niet eenduidig valt op te lossen. De aanvangsinvalshoek is daarbij cruciaal. Het wetsvoorstel Dijkstra-Schouw heeft het voordeel dat het duidelijk de neutraliteit van de Staat verkiest boven de vrijheid van godsdienst van de weigerambtenaren. Die

<sup>14</sup> Handelingen, Tweede Kamer, zitting 2012-2013, 88-4-14.

<sup>15</sup> Kamerstukken, Tweede Kamer, zitting 2011-2012, 33 344, nr. 3, 14-18.

<sup>16</sup> Beslissing nr. 2013-353 QPC van 18 oktober 2013 te raadplegen op [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

<sup>17</sup> La Dépêche, "Les anti-mariage gay vont manifester pour la venue de Christine Taubira », 28 oktober 2013, te raadplegen op [www.ladepeche.fr](http://www.ladepeche.fr)

ruimte wordt elke lidstaat op heden ook gelaten door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het is opvallend dat ook verscheidene andere lidstaten een soortgelijke afweging hebben gemaakt in het recente verleden.

Niettemin dient het verdere parlementaire debat in de Eerste Kamer erover te waken dat de inperking van de vrijheid van godsdienst steeds tegemoet komt aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 9 EVRM en uit artikel 6 van de Grondwet. Bovendien moet de omschrijving voldoen aan artikel 1 en 3 van de Grondwet zelf. Ten slotte dient telkens opnieuw te worden nagegaan of artikel 14 EVRM is gerespecteerd en of de richtlijn 2000/78 van de Europese Unie is nageleefd. Tijdens de verdere besprekingen moeten deze regels continu als canvas voor de toetsing van het wetsvoorstel worden gebruikt.





# 20 Informatie over de auteurs

---

Prof. mr. B. Barentsen, bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel, hoogleraar Sociaal recht, Universiteit Leiden en CAOP

Prof. mr. A. de Becker, bijzonder hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Universiteit van Amsterdam en CAOP en Universitair docent aan de Universiteit Hasselt

Prof. mr. P.T. de Beer, Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS), directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging De Burcht

Prof. mr. R. Bekker, bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel, Universiteit Leiden en CAOP

A.F. Belling, beleidsmedewerker, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

Drs. S.N.J. Van den Bossche, senior onderzoeker, TNO Arbeid

Dr. C.J.M. Breed, secretaris Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale ombudsman

Prof. dr. F. Cörvers, bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg University (ReflecT) en CAOP, hoofdonderzoeker Arbeidsmarktdynamiek bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) aan de Universiteit Maastricht

Mr. dr. G.S.A. Dijkstra, Universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Dr. S.M. Groeneveld, associate professor, Afdeling Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. H. de Groot, emeritus-hoogleraar public management, University of Twente

Prof. mr. P.F. van der Heijden, voorzitter Bestuur Leerstoelen CAOP, hoogleraar Internationaal Arbeidsrecht, Universiteit Leiden

Drs. A. Hoekstra, adviseur, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

Drs. B. L. van Hulst, onderzoeker, IPSE Studies, TU Delft

Ir. R.P. Lapperre, directeur Europees Landbouwbeleid & Voedselzekerheid, ministerie van Economische Zaken

Prof. dr. P.L.M. Leisink, hoogleraar Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht

---

---

Prof. dr. M.J.S.M. van der Meer, bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg University (ReflecT) en CAOP, directeur van ECBO

Prof. dr. F.M. van der Meer, bijzonder hoogleraar Leerstoel Comparative Public Sector en Civil Service Reform, Universiteit Leiden en CAOP

Prof dr. mr. Nieuwenkamp, bijzonder hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Universiteit van Amsterdam en CAOP, voorzitter OESO-werkgroep Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Drs. P. Oeij, senior onderzoeker TNO Arbeid

Prof. dr. F.D. Pot, emeritus hoogleraar sociale innovatie, Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen, Chair van de Advisory Board van het European Workplace Innovation Network (EUWIN)

Prof. dr. E.H.M. Ponds, hoogleraar Economie van Collectieve Pensioenen, Tilburg University, hoofd onderzoek bij de Algemene Pensioengroep

Drs. A.J. Ringelberg, voorzitter Overleg Orgaan Rijk (OOR), coördinerend beleidsmedewerker ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

P.G.W. Smulders, senior onderzoeker, TNO Arbeid, lid van de redactie van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken

Mr. L.C.J. Sprengers, advocaat, Sprengers advocaten

Prof. dr. O.W. Steenbeek, hoogleraar Risicobeheer van Pensioenfondsen, Erasmus Universiteit, Directeur ALM bij de Algemene Pensioengroep

Prof. dr. A.J. Steijn, hoogleraar HRM in de publieke sector, Afdeling Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr. M. Thaens, hoofd PBLQ ROI Centrum voor strategie en leiderschap en Bijzonder hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam

W. van der Torre, senior onderzoeker, TNO Arbeid

Dr. S. Vaas, zelfstandig onderzoeker, consultant Sovaassi

Prof. mr. E. Verhulp, hoogleraar arbeidsrecht Universiteit van Amsterdam, directeur van het Hugo Sinzheimer Instituut (HSI)

Mr. K.P.D. Vermeulen, advocaat, GMW Advocaten

---

Dr. S. de Vries, lector Sociale Innovatie en Verscheidenheid, Hogeschool Windesheim, adviseur  
Sjiera de Vries HR Advies

J.J.N. Westhoek MSc., assistent Leerstoelen,  
beleidsondersteuner afdeling Research & Europa,  
CAOP

Prof. dr. A.C.J.M. Wilthagen, hoogleraar Institutionele en juridische aspecten van de arbeidsmarkt en directeur van het onderzoeksinstituut ReflecT aan Tilburg University









Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting  
**Dales**  
Leerstoel

Stichting  
**Albeda**  
Leerstoel

Comparative Public  
&  
Civil Service Reform

LEERSTOEL  
**OAM**  
ONDERWIJSARBEIDSMARKT

**Loyalis**

**ABP**

Rijkssoeverheid



Alvaksabe FNV, AC Rijksverbanden  
CMWF, CNV Publieke Zaken

**A+O fonds Rijk**  
van, voor en door  
werkgever en werknemers

## CAOP

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.

# CAOP

<b>BEZOEKADRES</b>	Lange Voorhout 9-13, 2514 EA Den Haag
<b>POSTADRES</b>	Postbus 556, 2501 CN Den Haag
<b>TELEFOON</b>	070 - 376 57 65
<b>FAX</b>	070 - 345 75 28
<b>INTERNET</b>	<a href="http://www.caop.nl">www.caop.nl</a>
<b>E-MAIL</b>	<a href="mailto:info@caop.nl">info@caop.nl</a>

## INFORMATIE

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

# vertrouwd met arbeidszaken

