



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



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

14 MEDEZEGGENSCHAP	199
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
15 PERSONEELSBELEID	213
Zit de ambtenaar op de juiste plek? Personeelsbeleid en fit anno 2013	
Prof. dr. A.J. Steijn	214
16 AMBTENARENSTATUS	221
De ambtelijke rechtspositie normaliseren of gelijk oversteken?	
Prof. mr. B. Barentsen	222
Ambtelijke ontslagvergoedingen en de normalisatiestroom	
Mr. K.P.D. Vermeulen	228
17 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN.....	233
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
18 ONDERWIJS	251
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
19 NEDERLAND IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF.....	265
De moeilijke positie van weigerambtenaren internationaal vergeleken	
Prof. mr. A. de Becker	266
20 INFORMATIE OVER DE AUTEURS	275

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 WETSVORSTEL 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. Gemeenteamttenaren 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.