

CAOP

Arbeidsverhoudingen aan het werk

Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting
Albeda
Leerstoel CAOP ABP

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.

Arbeidsverhoudingen aan het werk

Grootschaligheid en kleinschaligheid verbinden

Oratie uitgesproken door

Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar

op het gebied van Arbeidsverhoudingen bij de Overheid

aan de Universiteit Leiden vanwege

de Stichting Albeda Leerstoel / CAOP

op vrijdag 13 februari 2015

ARBEIDSVERHOUDINGEN AAN HET WERK

Mijnheer de rector magnificus, geacht bestuur
en curatorium van de Stichting Albeda Leerstoel,
geachte dames en heren,

INLEIDING

De Albeda Leerstoel is in 1991 in het leven geroepen als eerbetoon aan de in 2014 overleden Wil Albeda: sociaaleconomisch wetenschapper, CNV-vakbondsman, CDA-politicus en betrokken bemiddelaar bij sociale conflicten. In het eerste kabinet-Van Agt was hij als minister van Sociale Zaken het sociale gezicht van dat kabinet. Hij heeft, zowel in wetenschappelijk als in maatschappelijk opzicht, veel gedaan voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

Het is mij een grote eer om de Albeda Leerstoel te mogen bekleden en het onderwerp van de arbeidsverhoudingen verder te brengen. Daarbij wil ik graag gaan staan op de schouders van mijn voorgangers die ieder een specifiek aspect van de arbeidsverhoudingen benadrukten, waarbij ze het overigens niet altijd eens waren.

Een aansprekend voorbeeld daarvan is Pim Fortuyn die in 1991 als eerste hoogleraar op de leerstoel aankondigde dat, als gevolg van decentralisaties (die toen ook al volop speelden) en de opkomst van Europa (wat toen ook speelde) er steeds minder rijksambtenaren nodig waren. In zijn oratie met de prikkelende titel 'Een toekomst zonder ambtenaren' pleitte hij voor 'bestuur op afstand' zodat alleen nog ambtenaren nodig zijn voor strategische beleidsontwikkeling en controle op de uitvoering.

Zijn opvolger, de VVD-er Henk Vonhoff, was het helemaal niet met hem eens. Als liberaal toch een voorstander van een kleinere overheid, vond hij dat de eigenheid van de overheid hiermee tekort werd gedaan.

Roel Bekker, die ik nu mag opvolgen, kiest in dit debat een middenpositie. Niet vanuit een principiële stellingname over taak en rolopvatting van de overheid, maar vanuit een efficiëntiegedachte. Daarbij laten de beleidskernen van de ministeries volgens hem onvoldoende efficiëntieverbetering zien en hebben zij mogelijkheden om de taakstellingen die de beleidskernen treffen, af te wentelen op andere onderdelen binnen een ministerie of te compenseren met nieuwe middelen.

Bestudeerden de zojuist genoemde voorgangers vooral de inrichting en werking van de overheidsorganisatie, mijn andere voorgangers bestudeerden vooral de arbeidsverhoudingen in enge zin: verschillen in arbeidsverhoudingen met de markt (Wilke en Sprengers), alternatieve geschiloplossing (Brenninkmeijer), collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en medezeggenschapsrecht (Sprengers) en bescherming tegen arbeidsongeval en beroepsziekte (collega Barentsen met wie ik de leerstoel deel).

Daarmee laat de geschiedenis van de Albeda Leerstoel twee kanten van dezelfde medaille zien: enerzijds de inrichting en werking van de overheidsorganisatie en anderzijds de relatie tussen werkgever en werknemer (nu nog de ambtenaar) in al zijn facetten.

OPBOUW BETOOG

In mijn oratie en de invulling van de leerstoel streef ik ernaar beide kanten met elkaar te verbinden.

De kwaliteit van een overheid is allesbepalend voor het functioneren van een land. Zo laat bijvoorbeeld Veenhoven (Veenhoven, 2000) zien dat de geluksbeleving van de bevolking vooral afhankelijk is van de kwaliteit van het openbaar bestuur, het bruto nationaal product en de mate van vrijheid die men heeft in de samenleving. Het SCP (SCP, 2012) bevestigt dit met de conclusie dat het functioneren van de overheid randvoorwaardelijk is voor het functioneren van alle andere maatschappelijke sectoren.

Een onderdeel van het functioneren van de overheid is: adequaat reageren op veranderingen. In het huidige tijdsgewricht, met alle grote maatschappelijke veranderingen, is juist dat verandervermogen van de overheid essentieel. En dat verandervermogen wordt mede bepaald door de arbeidsverhoudingen. Arbeidsverhoudingen in de publieke sector ordenen de relatie tussen werkgever en werknemer en geven daarmee de kaders voor het verandervermogen van de overheid. En juist die kaders behoeven aanpassingen aan de maatschappelijke veranderingen.

Achtereenvolgens zal ik:

- ingaan op de veranderingen in de maatschappij;
- laten zien dat de vele lopende veranderingen bij de overheid sterk op structuur en efficiëntie gericht zijn en veel minder inspelen op de eisen die de maatschappij stelt;
- aan de hand van drie voorbeelden duidelijk maken welke veranderingen nodig zijn om de arbeidsvoorwaarden bij te laten dragen aan het verandervermogen van de overheid.

Tot besluit zal ik mijn onderzoeksagenda voor de komende jaren duiden.

MAATSCHAPPELIJKE
ONTWIKKELINGEN:
GROOTSCHALIGHEID EN
KLEINSCHALIGHEID VERBINDEN
IS NODIG

Over alle maatschappelijke veranderingen die gaande zijn, is al veel gepubliceerd. Het algemene beeld is dat de veranderingen snel gaan, alle facetten van de samenleving raken en niet tijdelijk zijn, maar structureel en de verhoudingen tussen staat en samenleving duurzaam wijzigen.

De Raad van State spreekt daarbij zijn zorgen uit over de afnemende effectiviteit van publieke voorzieningen (RvS, 2013). Als gevolg van de internationale verwevenheid, technische ontwikkelingen¹, waaronder ICT² en het hogere opleidingsniveau van de bevolking³, verandert de samenleving: van een verticaal georganiseerde en centraal aangestuurde samenleving, naar een horizontale, decentraal gedreven, bottom-up samenleving.

Rotmans (2014) laat aan de hand van een analyse van vier sectoren (onderwijs, zorg, energie en financiële sector) zien dat deze centraal aangestuurde sectoren in toenemende mate moeite hebben met het leveren van maatschappelijk gewenste diensten. Waar deze sectoren tot op heden zijn ingericht op efficiëntie, schaal en standaardisering, is grootschaligheid de norm. Terwijl in toenemende mate behoefte is aan maatwerk, rekening houdend met iemands specifieke situatie en vanuit oprechte betrokkenheid: kleinschaligheid.

Nieuwe technologie maakt kleinschaligheid mogelijk, niet alleen in informatiediensten, maar

¹ Disrupte technologie zoals 3D-printen, robotisering en nieuwe internettoepassingen zoals Uber-taxi, veranderen sectoren en stoten gevestigde bedrijven van hun voetstuk. Ketens van productie en distributie veranderen en nieuwe technologie maakt unieke productie op lokaal niveau mogelijk, geënt op mondiale technologie. Globalisering en lokaal vakmanschap zijn lange tijd niet met elkaar verbonden geweest, en worden dat nu wel.

² De digitalisering beïnvloedt het maatschappelijk en publiek functioneren. Nieuwe vormen van samenwerking, coalitievorming en beïnvloeding van debat zijn via de sociale media aan de lopende band gaande. Evenals een soort van publieke controle. Wat er ook maar gebeurt, het wordt gefilmd en vervolgens verspreid, om misstanden aan de kaak te stellen, om opsporing te doen, of gewoon omdat het leuk is. Via de media lag het overheidshandelen al onder het vergrootglas, de nieuwe technologie versterkt dat nog eens.

ook in bijvoorbeeld zorgdiensten en onderwijsdiensten. Waar de op klassieke leest geschoeide sectoren niet aan deze behoefte kunnen voldoen, ontstaan initiatieven van onderop die de bestaande systemen uithollen. Bijvoorbeeld de energiecoöperaties die aan de positie van de gevestigde energiebedrijven knabbelen, maar ook de lokale zorginitiatieven, crowdfunding en kredietunies, een alternatieve wijze om geld te lenen buiten de bestaande instituties om. Deze initiatieven van onderop tasten de gevestigde belangen aan en kunnen leiden tot een botsing tussen de gevestigde belangen en de nieuwe initiatieven. En juist daar wordt de overheid geacht richting te geven.

Tegelijkertijd lijkt het vermogen van de overheid om effectief invloed uit te oefenen op maatschappelijke ontwikkelingen, af te nemen, terwijl de burger alleen maar toenemende verwachtingen heeft van effectief overheidsoptreden.

De globalisering leidt ertoe dat de overheid steeds minder effectief invloed kan uitoefenen op maatschappelijke ontwikkelingen en dat regulering steeds vaker op Europees en mondiaal niveau moet plaatsvinden. De hoogopgeleide bevolking levert als vanzelfsprekend mondige en kritische burgers op die overigens niet altijd voor het eigen belang gaan, maar ook vaak vanuit het eigen samengestelde wereldbeeld goed willen doen, wat dat ook moge zijn.

Dat betekent dat het functioneren van de overheid veel meer wordt beoordeeld op concreet resultaat en veel minder kan terugvallen op 'legaal gezag' (WRR, 2010).

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in meerdere rapporten laten zien dat een horizontalisering van bestuur gaande is: de overheid kan maatschappelijke ontwikkelingen niet meer alleen oplossen en is in toenemende mate afhankelijk van andere semipublieke en private partijen voor de oplossing (ROB 2010 en 2011). Het eind 2013 afgesloten energieakkoord voor duurzame groei is hier een voorbeeld van. Meer dan 40 organisaties en instanties hebben dit, onder leiding van de SER, ondertekend. Een ander voorbeeld is de cyber security en de samenwerking tussen overheid en bedrijven om de dreigingen op dat terrein te weerstaan.

De vele veranderingen leiden nogal eens tot een roep om krachtige politieke besluitvorming, waar niet aan voldaan kan worden. Het einde van de verzuiling heeft zich vertaald in een politiek gefragmenteerd parlement waarin meerderheden niet meer vanzelfsprekend zijn. Ook belangenorganisaties en brancheorganisaties, van oudsher in Nederland sterk maatschappelijk bindende factoren, hebben minder maatschappelijke legitimiteit en kunnen hun achterban minder binden. Dit manifesteert zich op elk terrein: steeds minder

³ In 2012 had, van de bijna 11 miljoen Nederlanders tussen de 15 en 65 jaar, 28 procent een academische of hbo-opleiding, 30 procent een lage opleiding en de rest middelbaar. Deze ontwikkeling gaat door: jongeren zijn hoger opgeleid. Van de 25- tot 35-jarigen heeft 40 procent een hogere opleiding. Jonge vrouwen zijn het beste opgeleid: 44 procent heeft een hogere opleiding (CBS, 2013), daarmee zijn ze hoger opgeleid dan hun mannelijke leeftijdgenoten.

mensen zijn lid van een vakbond en vakbonden worstelen met een eenzijdige achterban. De achterban van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is steeds vaker verdeeld. Grote gemeenten zoeken elkaar op, evenals kleine gemeenten, middelgrote gemeenten, plattelandsgemeenten. Brancheorganisaties in het bedrijfsleven kampen met dezelfde problemen, evenals kerken en politieke partijen.

Burgers nemen dan ook steeds vaker zelf initiatief en de politieke beoordeling van die initiatieven kan nogal verschillen. Bijvoorbeeld: de opkomst van de voedselbanken. Voor de pleitbezorgers van de verzorgingsstaat is dit het bewijs dat de verzorgingsstaat tekortschiet en dus dat er meer geld in de oude systemen van de verzorgingsstaat moet worden gestoken. De voedselbanken zijn een initiatief van onderop, door betrokken mensen. Zowel zij die zorgen dat de voedselbanken draaien, als de bedrijven en instanties die de goederen beschikbaar stellen. Voedselbanken zijn niet contrair aan overheidsbeleid, maar complementair. Ze zijn er en zullen niet meer weggaan. Maatschappelijk is het ook veel verstandiger resterende goederen aan kwetsbare mensen beschikbaar te stellen, dan te vernietigen. Dit kan alleen maar functioneren dankzij de betrokkenheid van de individuen. De overheid kan wel faciliteren en ondersteunen, maar kan dit nooit overnemen

door meer geld beschikbaar te stellen binnen de kaders van de oude systemen.

Trok de opbouw van de verzorgingsstaat tot en met de jaren '80 nog particuliere initiatieven het publieke domein in, momenteel is een omgekeerd proces gaande, aangejaagd door de financiële crisis in combinatie met de technische mogelijkheden.

De overheid is opgebouwd op basis van de concepten en structuren die dominant waren in de tijden van de opbouw van de verzorgingsstaat. Processen en systemen zijn ingericht op efficiëntie, standaardisatie en voorspelbaar handelen. Maatwerk kan maar moeizaam, terwijl dat wel gevraagd wordt.

Een van mijn voorgangers op deze leerstoel, de voormalige Nationale Ombudsman Alex Breninkmeijer, die niet schuwde harde oordelen te vellen over de overheid, bevestigt dit beeld in een onderzoek uit 2013 (NOM, 2014 en TNS Nipo, 2013). Hij concludeert dat de dienstverlening van de overheid in de periode 2009 – 2013 in het algemeen is verbeterd. Echter, waar de dienstverlening over het algemeen beter wordt, is er ook een groep die ontevredener is. Een tweedeling in zij die tevreden zijn en zij die ontevreden zijn.

De ontevredenheid heeft te maken met de mogelijkheden om contact te krijgen in het geval er

iets bijzonders aan de hand is, en met de wijze van bejegening. Anders geformuleerd: in de grote getallen van de dienstverlening aan de burgers gaat het goed, maar zodra je geen ‘standaardgeval’ bent, ontstaan er problemen. Als gevolg van de verdergaande digitalisering worden burgers en bedrijven nog meer in standaardprocessen gedrukt, waardoor het onderscheid tussen standaardgeval en uitzondering nog merkbaarder wordt. De arbeidsintensieve vormen van dienstverlening die juist nodig zijn indien het geen standaardgeval betreft, zoals balies, worden afgebouwd. Dit speelt bijvoorbeeld op het terrein van werk en inkomen bij het UWV, zoals de discussie laat zien over de digitalisering van de dienstverlening met de site Werk.nl, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor fysiek klantcontact worden afgebouwd.

De initiatieven van ‘onderop’ in de samenleving zijn gebaseerd op andere waarden: decentraal, redenerend vanuit de mens en niet het systeem, betekenisgeving staat centraal, handelend in een netwerk en informatie delend.

De overheid zal hier in haar eigen functioneren op de een of andere manier bij moeten aansluiten en de grootschaligheid in haar handelen moeten kunnen verbinden aan de kleinschaligheid die maatschappelijk gevraagd wordt. Juist op de kleinschaligheid wordt het overheidshandelen beoordeeld. Bijvoorbeeld bij het tegengaan

van AOW-misbruik. Iedereen is tegen AOW-misbruik als grootschalig probleem. Zodra het individuele geval van een oudere zichtbaar wordt, of de impact die een controle heeft, steekt in de media en het politieke debat de kleinschaligheid de kop op. Hier ligt de grote veranderopgave voor de overheid: hoe kan de grootschaligheid van het overheidshandelen weer verbonden worden aan de kleinschaligheid van de individuele mens?

VERANDERINGEN BIJ DE OVERHEID

De veranderingen in de maatschappij werkten en werken door in de overheid. Er zijn dan ook veel veranderingen gaande bij de overheid, zij het dat die vorm krijgen binnen de traditionele, centraal aangestuurde en verticaal georganiseerde overheid, gericht op efficiëntie, standaardisering en schaalvergroting. Verbinding leggen naar de kleinschaligheid is moeilijk.

Zo is het aantal gemeenten sinds 2000 met 25 procent afgenomen, van 537 naar 393 op 1 januari 2015⁴. Het aantal waterschappen is meer dan gehalveerd: van 56 in 2000 naar 24 op 1 januari 2014⁵.

Ondanks veel discussies over het aantal provincies en politieke voornemens om dit aantal te verminderen, is het aantal provincies stabiel. Het aantal ministeries schommelt in de loop van de tijd en staat sinds 2010, toen LNV en VROM⁶ werden opgeheven, op 11.

Op 1 januari 2014 zijn er 118 (clusters van) zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en het kabinet heeft aangegeven dit aantal met 25 procent terug te brengen⁷. Terwijl er in 1995 nog 189 (clusters van) zbo's waren en in 2007 nog 153. Ook hier dus een gestage afname van het aantal organisaties.

Ook het aantal voltijds equivalent ambtenaren in de sectoren openbaar bestuur en veiligheid neemt af: van 438.000 in 2003 naar 390.000 in

⁴ CBS statistiek aantal gemeenten in Nederland

⁵ CBS statistiek aantal waterschappen in Nederland

⁶ Verkeer en Waterstaat is tegelijkertijd omgevormd tot Infrastructuur en Milieu

⁷ Brief Van minister Blok aan de Tweede Kamer inzake ZBO beleid, 13 mei 2014, vergaderjaar 2013-2014; 25268, nr, 83.

2013 (BZK, 2014), 11 procent minder ambtenaren in tien jaar tijd, terwijl de werkzame bevolking in dezelfde periode is gegroeid met 4,8 procent.

Het Rijk, inclusief defensie, provincie en gemeenten worden kleiner. Waterschappen blijven stabiel en politie en rechtelijke macht groeien iets. Deze laatste twee zijn een duidelijk gevolg van de politieke wens van meer blauw op straat.

Terwijl er veel beweging in de overheid zit, wordt op politiek niveau discussie gevoerd over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van het kabinet-Rutte II heeft als langetermijnvisie de provincies te laten opgaan in vijf landsdelen en gemeenten van 100.000 inwoners of meer. Daarnaast moeten de waterschappen opgaan in de landsdelen, maar voordat dit gebeurt, zou het aantal waterschappen moeten worden teruggebracht naar 10 à 12. Deze visie is inmiddels gestrand op weerstand van gemeenten, provincies en waterschappen en bleek politiek onhaalbaar.

Ook de VNG pleitte al in 2007 in een (concept) resolutie voor een andere bestuurlijke inrichting: zonder provincies dit keer, met opgeschaalde gemeenten die als eerste overheid voor de burgers optreden en daarbij ook nieuwe taken vanuit het Rijk krijgen. Opgeschaalde gemeenten, het Rijk en de Europese Unie als de bestuurslagen.

Het kabinet-Balkenende IV had in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen om de bestuurlijke drukte te verminderen. Middelen waren: differentiatie in taken en bevoegdheden en beleidsterreinen zo inrichten dat slechts twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn. In dit verband wordt ook weer de decentralisatie van taken en bevoegdheden genoemd. Ook de discussie over het al of niet opheffen van waterschappen is een terugkerend fenomeen bij het begin van een nieuwe kabinetsformatie.

Het bijzondere is dat de politieke discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland los is komen te staan van de feitelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur en ook van de onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat alleen maar over de grootschaligheid van de overheid. Er wordt veel politieke energie gestoken in discussies over structuren, terwijl de decentralisatie van taken onverminderd voortgaat en daarmee feitelijk de motor is voor de vermindering van het aantal gemeenten: kleine gemeenten zien op een gegeven moment in dat de uitvoering van de nieuwe taken problematisch wordt, en met de juiste druk vanuit provincies volgt dan na verloop van tijd een gemeentelijke herindeling.

Ook bij de waterschappen is een dergelijk mechanisme gaande. Op het terrein van waterbeheersing zijn schaalvoordelen belangrijk. In combinatie met

het gevoerde rijksbeleid zorgt dat voor een druk tot opschaling. Minister Schultz van Haegen erkent dat gelukkig ook, met de uitspraak dat waterschappen zelf mogen bekijken waar opschaling nuttig is in relatie tot de ambitie uit het regeerakkoord.

Terwijl kleinere gemeenten opschalen onder druk van taakstellingen en decentralisatie, ontbreekt die druk bij provincies omdat die slechts beperkt uitvoerende taken hebben⁸. Overdrijf ook niet de mogelijkheden van opschaling: er zijn net 10.000 provinciale (voltijds equivalent) ambtenaren in Nederland, ongeveer even veel als het totale aantal bij de waterschappen. De grote getallen zitten bij de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen: 167.000, en het Rijk (exclusief defensie) en zbo's: 149.000. Daar doen de opschalingmechanismen hun werk, blijkens de gerealiseerde krimp van het aantal ambtenaren en instellingen.

Feitelijk doet het sturen op efficiëntie, schaalvergroting en standaardisering wat je ervan mag verwachten: het drukt organisaties zoals gemeenten en waterschappen op elkaar omdat daar voordelen mee te realiseren zijn. De grootschaligheid wordt steeds grootschaliger.

Met deze veranderingen zijn nog geen stappen gezet naar het verbinden van de grootschaligheid en de kleinschaligheid: veranderingen die aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen, denkend

vanuit kleinschaligheid, decentraal en handelend vanuit het burgerperspectief.

De decentralisaties op het terrein van werk, zorg en jeugd hebben elementen in zich van de kleinschaligheid, blijkens de voorgenomen 'keukentafelgesprekken' in de zorg. Dit sluit ook goed aan bij het uitgangspunt dat gemeenten voor het sociale domein de 'eerste' overheid zijn voor burgers. Gemeenten staan het dichtst bij de burger en kennen die in de context van zijn of haar individuele problematiek.

Landelijke uitvoerders van massale processen kennen de burger alleen in zijn of haar administratieve context en niet in de context van de individuele situatie. De grootschaligheid is daar bijna letterlijk zichtbaar: organisaties gebouwd op efficiëntie, standaardisatie en schaalvergroting. Deze organisaties leveren goede diensten tegen een, ook internationaal gezien, redelijke prijs-prestatieverhouding (OESO, 2014). De uitdaging is: hoe deze grootschaligheid te verbinden aan de kleinschaligheid die nodig is voor maatwerk, zonder dat het onbetaalbaar wordt.

Een voorbeeld: onder welke voorwaarden kan de lokale overheid, in schuldsaneringstrajecten waarbij de verschillende rijksoverheden ook een vorderende partij zijn, ook namens de rijksover-

⁸ De taken van provincies zijn in hoofdlijnen: de inrichting van het landelijke gebied, de regionale bereikbaarheid (wegen, spoorwegen en scheepvaartverbindingen), het duiden van agrarische natuurgebieden en recreatieve voorzieningen, regionaal economisch beleid voeren en toezicht houden op gemeenten en waterschappen. Specifiek op het terrein van milieubeleid heeft de provincie een directe toezichttaak gericht op bedrijven. De uitvoerende taak betreft aanleg en onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen.

heid beslissen over de terugvordering? (zie ook NOM, 2013).

Dit gaat door alle systemen en structuren heen, maar maakt het wel mogelijk om een praktisch en knellend probleem voor de burger op te lossen. Het gaat over juridische bevoegdheden uit specifieke wetten (bijv. belastingwetgeving, sociale zekerheidswetgeving, etc.), budgetten van verschillende instanties met ieder eigen mandaatstructuren en natuurlijk gewoon een heel hard technisch standaardisatievraagstuk. De informatiesystemen zijn maar moeilijk op elkaar aan te sluiten.

Strikwerda (2008) laat zien dat verwevenheid in ketens en hergebruik van informatie over de grenzen het nodig maken om eenduidige aansturing te realiseren. Dit speelt niet alleen in financiële processen. Dit speelt ook in toezichtketens, zoals bijvoorbeeld bij de handhaving van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) waarin rijksinspecties, provinciaal en lokaal toezicht een rol hebben. Er zijn al stappen gezet om tot een gemeenschappelijk digitaal inspectiedossier te komen, maar om echt één overheidspartij integraal te laten inspecteren, dat blijft moeilijk. De structuur van de overheid met de vele lagen en instanties, maakt het moeilijk om een eenduidige aansturing te realiseren. Ook de recente aanstelling van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid laat zien dat een hulpconstruct nodig is

om de gemeenschappelijke digitale overheidsinfrastructuur te kunnen realiseren.

Het verbinden van de grootschaligheid aan de kleinschaligheid over alle bestuurslagen stelt eisen aan de aansturing van de grootschaligheid (Strikwerda, 2008), aan ruimte voor de kleinschaligheid (Rotmans, 2014) en aan de kwaliteit en betrokkenheid van de individuele ambtenaar.

Op welke wijze kan de grootschaligheid met de kleinschaligheid worden verbonden?

1. Doorgaan met decentraliseren naar instanties die dicht bij de burger staan, of zouden moeten staan

Met de decentralisatie van taken wordt de uitvoerende bemoeienis op landelijk niveau teruggebracht en gaan gemeenten de uitvoering geïntegreerd doen. Welke andere taken op rijksniveau in het sociale domein zouden dezelfde weg kunnen gaan? De nog resterende kindregelingen die neerslaan in de toeslagensystematiek komen dan meteen in beeld. Momenteel wordt nagedacht over de huur-, kind en zorgtoeslagen, vanuit een idee van vereenvoudiging en integratie op rijksniveau. Dit lijkt vast te lopen op de hoge kosten die gemoeid zijn met compensatie voor bijzondere groepen die erop achteruit zouden gaan.

Het zou goed zijn om hier naar te kijken vanuit de uitgangspunten ‘gemeenten zijn er voor het sociale domein’ en ‘de bijstand als algemeen vangnet’. Daar zou wel eens de oplossing kunnen liggen. Juist in situaties waar men met ongewenste en onvoorziene effecten wordt geconfronteerd, ligt de oplossing in maatwerk op decentraal niveau, in de kleinschaligheid, en niet bij compensatie op voorhand of complexiteit in een massaal systeem.

2. Maak het mogelijk om standaardisering over de bestuurslagen heen te effectueren

Overheidsinstanties hechten nogal aan hun eigen werkwijze en systemen. Die zijn vaak historisch gegroeid, er is veel tijd en geld in geïnvesteerd en ze werken eigenlijk heel redelijk. Wijzingen raken ook belangen van individuele medewerkers. Standaardisatie vereist dat men die systemen los moet laten. En dan wordt het moeilijk. Dan komt het aan op leiderschap en zijn instrumenten nodig om een norm op te kunnen leggen.

De minister voor Wonen en de Rijksdienst heeft in 2014 de Kaderwet zbo's aangepast zodat specifieke voorzieningen tot infrastructuur kunnen worden verheven. Daarmee heeft hij de mogelijkheid om standaarden, werkwijzen en systemen op het terrein van de bedrijfsvoering dwingend aan zbo's op te leggen.

Met respect voor de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van gemeenten, provincies en waterschappen, zou zoiets ook voor alle overheden kunnen worden geregeld in een wet op de infrastructuur van overheidsbedrijfsvoering. Bijvoorbeeld: gemeenten gaan over hun eigen huishouding (conform de gemeentewet) tenzij iets tot infrastructuur wordt verheven. Daarmee zou dan ook DigiD, een belangrijke infrastructurele component, een nette wettelijke basis krijgen. De Nationale Commissaris Digitale Overheid zou zo'n wet waarderen omdat daarmee taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid meer in balans komen.

3. Laat ruimte voor kleinschaligheid

Kleinschaligheid gaat uit van decentraal handelen, redenerend vanuit de mens en niet vanuit het systeem, betekenisgeving staat centraal. Natuurlijk moet het redeneren vanuit individuele gevallen ingeperkt zijn in kaders. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn om in individuele gevallen maatwerk te leveren. Daarbij zullen ongetwijfeld fouten worden gemaakt en kunnen incidenten optreden. Politiek en ambtelijk management moeten ruimte bieden voor dat individueel handelen en niet alles met gedetailleerde instructies dichtregelen. Dan maak je er namelijk weer een grootschalig systeem van.

Met de huidige decentralisaties op het terrein van werk, zorg en jeugd, wordt het spannend of de politiek zich kan beheersen als er incidenten

zijn. Laat men dan ruimte voor het zelfoplossend vermogen op decentraal niveau? Kan men de mediadruk van het individuele geval weerstaan of wordt het meteen grootschalig opgelost met nieuwe regels en systeemaanpassingen?

De politiek heeft de richting aangegeven, nu is het moment gekomen dat de politiek ook ruimte laat, zodat de decentralisaties in de praktijk vorm kunnen krijgen, ook als dat gebeurt met vallen en opstaan.

4. De kwaliteit van het personeel is essentieel

Het thema 'ruimte voor professionals' is niet nieuw (WRR, 2004). Ruimte laten kan alleen indien de handelend ambtenaar de gegeven ruimte goed gebruikt. Ik praat hier nadrukkelijk over 'handelend ambtenaar' en niet 'behandelend'. Een handelend ambtenaar neemt verantwoordelijkheid, maakt afwegingen, beslist en handelt. 'Behandelen' is doen wat je moet doen, op basis van regels en instructies.

De handelend ambtenaar vult de beschikbaar gestelde ruimte in met betrokkenheid, bewust van het kader waarbinnen wordt gehandeld, inspeland op de individuele context. Hier vindt de feitelijke verbinding plaats tussen de grootschaligheid en de kleinschaligheid.

De uitspraak 'mag niet van de wet' werkte wellicht in een tijd dat gezag nog betekenis had, maar vandaag de dag niet meer (WRR, 2010). Juist op het punt van de bejegening geeft ook de ombudsman aan dat er verbetermogelijkheden zijn (NOM, 2014). Indien iets niet kan, zal uitgelegd moeten worden waarom niet (maatschappelijk ongewenst), op een begrijpelijke wijze.

Dat stelt hoge eisen aan de handelend ambtenaar, omdat de kennis veel verder gaat dan de letterlijke interpretatie van wet- en regelgeving. Het vergt kennis over de intentie die met bepaald beleid wordt nagestreefd. Het vergt ook probleemoplossend vermogen: wat zijn dan, wel mogelijke, alternatieve oplossingen? De handelend ambtenaar zal zich ook bewust moeten zijn van de afhankelijkheid die de burger voelt in de relatie. Juist die afhankelijkheid vereist zorgvuldigheid, integriteit, betrokkenheid en duidelijkheid.

Op welke wijze kunnen medewerkers maximaal worden gefaciliteerd om de nodige deskundigheden en competenties te ontwikkelen, zodat we erop kunnen vertrouwen dat zij de ruimte goed gebruiken? Dit raakt de arbeidsverhoudingen.

5. Aanpassingen bij de rijksoverheid zijn nodig

Het thema van de grootschaligheid en de kleinschaligheid speelt ook bij de rijksoverheid. Ook

hier is niet voldaan aan de voorwaarde van eenduidige aansturing, om verwevenheid in ketens en hergebruik van informatie over de grenzen te realiseren. Dit geldt voor beleidsontwikkeling, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering.

5.1 Werk aan beleidsintegratie bij de rijksoverheid

Leidt integratie van de uitvoering bij gemeenten ook tot integrale beleidsontwikkeling op rijksniveau? Vooral nog lijkt dat niet zo te zijn.

Bundeling van taken, ook over departementsgrenzen heen, is heel normaal bij uitvoering en handhaving maar niet bij de beleidsontwikkeling. Zo voert de Belastingdienst de toeslagenregelingen voor SZW, VWS en W&R uit, voert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland regelingen uit voor vijf ministeries en handhaaft de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport voor meerdere ministeries.

Ook op het terrein van de bedrijfsvoering is het met het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst in de periode 2010 - 2014 normaal geworden dat Shared Service Organisaties voor alle ministeries werken.

De programmaminister Jeugd en Gezin in het kabinet-Balkenende IV was een vorm van 'sharen' tussen beleidsdirecties. Die heeft geen vervolg

gekregen. En terwijl het aantal rijksambtenaren werkzaam in uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering afneemt, blijft het aantal beleidsambtenaren relatief stabiel. Het gaat wel over een relatief klein aantal: 9.000 van de 149.000 ambtenaren bij Rijk en zbo's. Net als bij de provincies zijn ook bij de beleidsdirecties weinig schaalvoordelen te realiseren. Hun werk wordt vooral bepaald door de politieke ambities, de hoeveelheid Kamervragen, het aantal wetten dat wordt ingediend en het aantal belangengroepen in een sector. De benchmark beleidsdruk (BZK, 2012) laat grote verschillen zien in de wijze waarop beleidsdirecties hiermee omgaan en signaleert daarmee kansen om verbeteringen te realiseren.

Er gaat veel tijd en energie zitten in de beleidscoördinatie over de departementsgrenzen heen. Hier ligt de relatie met de integraliteit in de uitvoering zoals gemeenten die nu in het sociale domein realiseren, maar die blijkbaar niet aan beleidszijde tot stand komt.

De beleidsmatige ordening is vooral historisch gegroeid en eigenlijk vrij stabiel: er zijn grofweg 30 tot 35 beleidsdirectoraten-generaal die sinds de jaren '70 bestaan. De samenstelling is eigenlijk onveranderd terwijl de maatschappelijke vraagstukken bijna altijd meerdere beleidsterreinen raken.

Met het programmaministerie Jeugd en Gezin is een poging gedaan onderdelen van Justitie, VWS, SZW en OCW onder één bewindspersoon te brengen: de programmaminister. Dat stuitte in 2007 nog op veel praktische problemen die hun oorsprong in de bedrijfsvoering hadden, zoals verschillen in toegangspassen, e-mailsystemen en zelfs arbeidsvoorwaarden binnen die ene rijksoverheid. Inmiddels heeft de concernaanpak voor de bedrijfsvoering van de rijksdienst de meeste van dit soort problemen structureel weggenomen. Alle beleidskernen van de ministeries hebben nu een min of meer gestandaardiseerde bedrijfsvoering.

Nu praktische problemen weggenomen zijn, is het mogelijk om beleidsdirectoraten-generaal en beleidsdirecties te ordenen langs de lijnen van de maatschappelijke problemen in plaats van de historisch gegroeide ordening in de huidige ministeries. De samenstellende delen van een ministerie kunnen bij formatie inmiddels veel makkelijker worden veranderd dan zeg tien jaar geleden. Deze vergrote flexibiliteit in het ambtelijke systeem van de rijksdienst biedt mogelijkheden om aan de dynamiek in het politieke systeem te accommoderen. Ideaaltypisch is een portefeuillevverdeling bij een nieuw kabinet niets anders dan aangeven welke beleids-DG door welke minister wordt aangestuurd en kan de politiek een kruislijstje worden voorgelegd met 35 beleids-DG'en, ongeacht bij welk ministerie ze horen.

5.2 Regel de ambtelijke zeggenschap voor de rijksdienst als geheel

Alle ministeries hebben sinds de eeuwwisseling een proces van opschaling van hun bedrijfsvoering gerealiseerd. Regelde in de jaren '90 nog menig directoraat van enige omvang de eigen bedrijfsvoering, nu is dat, met uitzondering van de grote uitvoerende diensten, allemaal gebundeld op departementsniveau. Vervolgens is in 2008 een proces van interdepartementale opschaling gestart dat heeft geleid tot Shared Service Organisaties voor alle bedrijfsvoeringsfuncties, zoals ICT, inkoop, facilitaire dienstverlening, personeelszaken en documentaire informatie.

Waar de opschaling op de bedrijfsvoeringsfuncties een voortgaand proces is, ligt dat voor de uitvoerende primaire processen heel anders. Ministeries hebben de neiging vast te houden aan hun uitvoerende taken terwijl maatschappelijke vraagstukken iets anders vragen. Daar waar het besluit tot decentraliseren is genomen, zijn gemeenten in staat een integratieslag te maken, terwijl het op rijksniveau niet lukte.

Uitvoerende en toezichhoudende processen interdepartementaal bundelen blijft moeilijk. Mooie voorbeelden zijn zichtbaar in relatie tot de opheffing van de ministeries van Landbouw en VROM. Werkten het voormalige Agentschap NL van Economische zaken en de Dienst Regelingen

van Landbouw als gescheiden diensten voorzichtig aan kennisdeling, na het opheffen van Landbouw was binnen een jaar het besluit genomen dat het beter was deze diensten te laten fuseren. Hetzelfde gebeurde met de voormalige VROM-inspectie en de Inspectie Vervoer en Water (IVW) die inmiddels zijn gefuseerd tot de inspectie voor de Leefomgeving en Milieu.

Eenhoofdige politieke en ambtelijke leiding, één minister en één SG, maken dit soort besluiten een stuk makkelijker en maken een einde aan jarenlange ambtelijke afstemming en oppervlakkige kennisdeling zonder dat er een substantiële stap wordt gezet.

De minister *voor* Wonen en de Rijksdienst is politiek verantwoordelijk voor de rijksdienst. Het ambtelijke equivalent van zijn politieke functie ontbreekt: er is niet één ambtenaar eindverantwoordelijk, met bijbehorende bevoegdheid, die invulling kan geven aan de eenhoofdige leiding, zoals die er wel is in het Verenigd Koninkrijk, met een CEO Civil Service.

Een minister *van*⁹ een ministerie is verantwoordelijk voor en politiek aanspreekbaar op het beheersmatig functioneren van het ministerie. Dat geldt niet alleen voor de beleidsbepaling, maar ook voor de wijze waarop de ambtelijke dienst is ingericht en functioneert. Deze verantwoordelijkheid is

vertaald naar de ambtelijke dienst via het Besluit regeling functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal. Elke secretaris-generaal heeft daarmee, binnen de aanwijzingen van de minister, de verantwoordelijkheid voor zijn of haar ministerie.

Op het niveau van de rijksoverheid zijn de Staten-Generaal en het kabinet de politieke entiteiten die eenduidige en bindende besluiten nemen. In het ambtelijke systeem ontbreekt dit bij de rijksoverheid. De rijksoverheid is de enige overheidsorganisatie waarbij dit speelt, terwijl de ministeries in juridische zin allemaal tot dezelfde rechtspersoon behoren: de Nederlandse Staat. Elke provincie, elke gemeente en elk waterschap heeft één ambtelijk verantwoordelijke.

Vanuit historisch perspectief is het heel begrijpelijk dat een ministerie als entiteit werd gezien en de eenhoofdige ambtelijke aansturing op dat niveau is geregeld. De toenemende verwevenheid van maatschappelijke vraagstukken, de samenhang van uitvoerende en handhavende taken van ministeries en de op rijksniveau georganiseerde ondersteunende bedrijfsvoering, maken echter dat de rijksoverheid steeds meer als eenheid wordt gezien en moet functioneren. De entiteit 'ministerie' wordt steeds minder belangrijk ten opzichte van de entiteit rijksdienst.

⁹ Een minister 'voor' heeft deze beheersmatige verantwoordelijkheid niet.

Sinds 2006, het jaar waarin het rapport ‘de verkoking voorbij’ van de secretarissen-generaal verscheen, zijn veel stappen gezet om te komen tot één rijksdienst. De ultieme stap, naar één ambtelijk verantwoordelijke, is niet gezet, of *nog* niet gezet. Daarmee voldoet de rijksdienst niet aan de eis van effectief kunnen sturen op de noodzakelijke ontwikkeling in de rijksdienst: om de grootschaligheid aan de kleinschaligheid te verbinden en verwevenheid in ketens en hergebruik van informatie te realiseren.

VERANDERVERMOGEN EN ARBEIDSVERHOUDINGEN

Het complex van de arbeidsverhoudingen omvat het totaal van wet- en regelgeving zoals de Wet op de ondernemingsraden (WOR), Ambtenarenwet, ambtenarenreglementen, collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) en mechanismen voor geschilbeslechting. Naast de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, zijn hierin ook de rechten en plichten van de werkgever en de werknemer geregeld.

De arbeidsverhoudingen bieden het kader waarbinnen overheidsorganisaties organisatieveranderingen kunnen uitvoeren. Het leerstuk van het politieke primaat laat zien dat politieke keuzes op het gebied van diensten opheffen, taakuitbreidingen en taakbeëindiging hiervan zijn uitgesloten. Gegeven de politieke besluitvorming regelt het complex van de arbeidsverhoudingen de wijze waarop de ambtelijke organisatie de politieke wilsuiting kan realiseren.

Het verandervermogen van de overheid als organisatie krijgt vorm in het krachtenveld van politiek, ambtelijk management en werknemersvertegenwoordiging in vakbonden en medezeggenschapsorganen.

Aan de hand van drie onderwerpen zal ik de relatie tussen arbeidsverhoudingen en verander-
vermogen expliciet maken:

1. het arbeidsvoorwaardenoverleg, waarbij ik ook aandacht zal schenken aan actualiteit van de Wet normering topinkomens (WNT) en de normalisering van de ambtelijke rechtspositie;
2. de personeelsbehoefte en kwaliteit van de overheid;
3. de wijze waarop bovendepartementale medezeggenschap vorm krijgt.

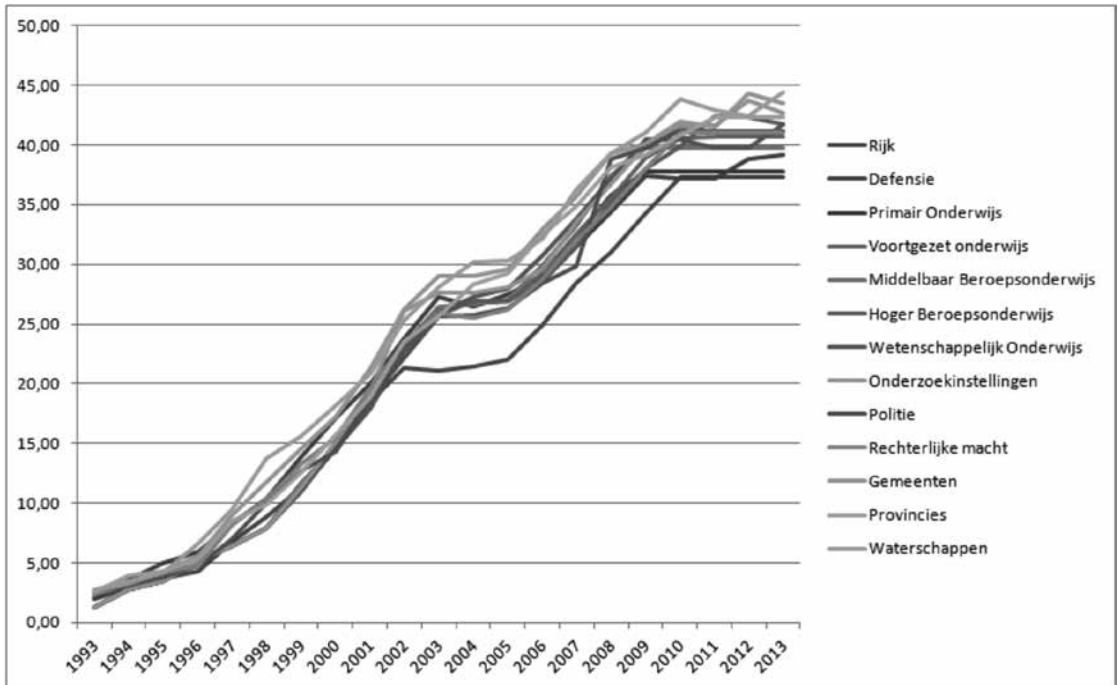
1. Arbeidsvoorwaardenoverleg, WNT en normalisering ambtelijke status

Het arbeidsvoorwaardenoverleg krijgt sinds 1993 vorm via het sectorenmodel. Sindsdien worden de cao's per sector afgesproken waardoor beter maatwerk mogelijk is in relatie tot de eigenheid van de sectoren. De verschillende sectoren, zoals onderwijs, openbaar bestuur en academische ziekenhuizen, concurreren op de arbeidsmarkt met verschillende maatschappelijke sectoren en hebben een eigen ontwikkeling in hun maatschappelijke functioneren. Doel van het sectorenmodel is: differentiëren naar sectoren, de arbeidsverhoudingen normaliseren en tegelijkertijd voldoende coördinatie tussen de sectoren behouden.

Het sectorenmodel heeft zich sinds de introductie steeds verder ontwikkeld en daarmee het centrale overleg, dat vorm krijgt via de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), vergaand uitgehold. Eigenlijk alleen over de pensioenregeling vindt nog centraal overleg plaats. Dat levert steeds meer spanning op omdat er een directe financiële relatie is tussen de sectorale cao-tafels en de centrale pensioentafel.

De coördinatie van het cao-overleg voor de kabinetssectoren krijgt alleen nog in financiële zin vorm via de referentiesystematiek. Deze systematiek maakt duidelijk welke budgettaire ruimte geboden wordt voor loonontwikkeling, als afgeleide van de maatschappelijk loonontwikkeling.

De effectiviteit van deze coördinatie is goed zichtbaar, blijkens de cao-loonontwikkeling sinds 1993 (zie figuur 1). Na 20 jaar bedraagt het cumulatieve verschil tussen de sector waterschappen (met de hoogste loonontwikkeling) en de sector rijk (met de laagste loonontwikkeling): 7,1 procent. Op de lange termijn gaat de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen gelijk op met de marktsalarissen (CPB, 2014).



Figuur 1. Procentuele contractloonontwikkeling op jaarbasis (Bron: trendnota's BZK)
(Zie achterkaft voor de kleurenversie)

Het idee van loononderhandelingen in de markt is dat de toegevoegde waarde van de onderneming wordt verdeeld tussen, onderwets geformuleerd, arbeid en kapitaal. Wat de een krijgt, krijgt de ander niet: het is een 'zero-sum game'. Vakbonden en eigenaren houden elkaar hierbij in balans. De formule om de loonruimte te definiëren, wordt

dan ook bepaald door de productiviteitsstijging en de prijsstijging, de prijs die de producten oplevert.

Voor de overheid gaat deze denkwijze niet op omdat er geen sprake is van prijsvorming. De referentiesystematiek sluit goed aan bij de idee dat het functioneren van de overheid, randvoorwaar-

delijk is voor de ontwikkeling van welvaart in de samenleving. De algemene loonontwikkeling die in de samenleving optreedt, is bepalend voor de budgettaire ruimte voor de loonontwikkeling.

Het sectorenmodel en de vrije onderhandeling zijn geënt op het idee dat de overheid haar rollen van werkgever en maatschappelijke beleidsbepaler/wetgever scheidt. Het kabinet heeft in 2010 in het algemeen opgeroepen tot beheerste loonontwikkeling en voor de publieke sector de nullijn afgekondigd. In de marktsector is sprake geweest van een moeilijke cao-periode en voor zover er cao's zijn afgesloten, hadden die een gematigde loonontwikkeling. Hetzelfde geldt voor de publieke sector. Gemeenten bijvoorbeeld hebben in 2010 een cao afgesloten met een geringe loonstijging en ook waterschappen hebben in 2010, na moeizame onderhandelingen, afspraken kunnen maken. Onlangs zijn voor gemeenten en provincies cao's afgesloten met een ruimere loonstijging.

Gegeven de budgettaire druk blijft het moeilijk om tot een cao te komen, zoals de sector Rijk laat zien. Hier speelt het idee van het voorbeeldgedrag sterk. De rijksoverheid als organisatie wordt geacht het kabinetsbeleid dat voor de hele maatschappij geldt, als voorbeeldgedrag uit te voeren. Dat geldt voor alle terreinen: duurzaam energiegebruik, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen, mensen met een

lage loonschaal in dienst nemen blijkens het in eigen beheer gaan uitvoeren van schoonmaakwerk, en ook voor de loonontwikkeling.

Consequentie is dat de ruimte voor concessies, die hoort bij vrije onderhandelingen, nihil is. Tegelijkertijd zijn de vakbonden niet in staat hun achterban te mobiliseren, waardoor een patstelling is ontstaan die al geruime tijd duurt en, zoals het er nu naar uitziet, nog zal blijven duren.

Veelzeggend is dat de zes sectoren met de hoogste loonstijging sinds 1993 (hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, provincies, onderzoeksinstituten, gemeenten en waterschappen) allemaal op relatief grotere bestuurlijke afstand staan van het kabinet.

De verschillen tussen de sectoren onderling zijn vooral ontstaan na de crisis in 2009, met uitzondering van de sector Rijk die al vanaf de internetcrisis in 2002 achter is gaan lopen.

De directe politieke sturing op de arbeidsverhoudingen blijkt ook uit de invoering van de Wet normering topinkomens, terwijl tegelijkertijd met het initiatiefwetsvoorstel 'normalisering rechtspositie ambtenaren' een verdere normalisering met de markt wordt beoogd.

Over de normalisering is veel gediscussieerd waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar de vragen of het ambtenarenrecht nu wel of niet wordt afgeschaft, welke groepen ambtenaren er al of niet onder zouden moeten vallen (zoals defensie en politie), of het al of niet geld bespaart en of het nu wel of niet makkelijker wordt om ambtenaren te ontslaan.

Er is geen aandacht voor de vragen of de overheid hierdoor beter kan functioneren en of deze aanpassing het verandervermogen vergroot.

Hadden eerdere stappen in het normaliseringsproces sinds 1980¹⁰ altijd oog voor zowel werkgevers- als werknemersrol, de huidige normalisering is alleen gericht op de werknemerszijde. Dat is bijzonder omdat de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer in het publieke domein sterk gekleurd wordt door het politiek primaat. Politieke opvattingen over werking en inrichting van de overheidsorganisatie werken via het politiek primaat direct door in de arbeidsverhoudingen en zijn feitelijk niet onderhandelbaar voor de bonden.

Terwijl in private arbeidsverhoudingen onderwerpen als taken afstoten of uitbreiden onderwerp van gesprek zijn, wordt dat in de publieke context logischerwijs politiek besloten en is daar geen discussie over. Logischerwijs, omdat dit democra-

tisch genomen besluiten zijn die niet nog eens met bonden onderhandeld moeten worden. Juist aan dit unieke karakter van de arbeidsverhouding in de publieke sector is bij het initiatiefvoorstel voor de Wet normalisering rechtspositie geen aandacht geschonken.

Waar de normalisering de eigenheid van de publieke arbeidsverhoudingen tot een minimum poogt terug te brengen, laat de Wet normering topinkomens (WNT) zien dat er altijd wettelijk ingegrepen kan en zal worden wanneer daar politieke wil toe is. De WNT regelt voor alle topfunctionarissen bij de overheid een wettelijk maximum van 100 procent¹¹ van het ministersalaris.

Het bedrag van de WNT-norm wordt jaarlijks vastgesteld in een ministeriële regeling. Daarmee wordt eenzijdig een plafond in het salarisgebouw gelegd. Dit plafond wordt beargumenteerd vanuit het publieke belang en het feit dat deze salarissen uit publiek geld worden betaald. Los van het inhoudelijk oordeel over de mate van nivellering die in de publieke sector gewenst is¹², laat dit zien dat de arbeidsverhoudingen ook in de praktijk niet zo 'normaal' zijn.

Onuitgesproken is de verwachting dat normalisering geen consequenties heeft voor het overleg met de bonden en de wijze waarop dat is gestructureerd. Mijn verwachting is dat bonden

¹⁰ Het Europees Sociaal Handvest (1980) is de start van de normalisering. Daarmee wordt de basis gelegd om 'normale' rechten aan ambtenaren toe te kennen, zoals het stakingsrecht in 1983, het overeenstemmingvereiste voor collectieve onderhandelingen in 1989 en het van toepassing verklaren van de Wet op de ondernemingsraad, Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet en de Wet gelijke behandeling, op ambtenaren in de jaren '90. In 1993 wordt het sectorenmodel ingevoerd.

¹¹ De Wet normering topinkomens is eind 2014 aangepast, de norm is teruggebracht van 130 naar 100 procent.

¹² Bij de overheid zijn de 10 procent hoogste salarissen 4,5 keer zo hoog als die van de 10 procent met de laagste inkomens. Bij bedrijven is dat gemiddeld 7,9 keer. Daarmee is de salarisstructuur van de overheid meer nivellerend dan die in de private sector. Bron: CBS uurlonen.

aan tafel een andere positie zullen kiezen onder het motto 'als we normaal gaan doen, dan gaan we het ook echt doen'. Dat zal blijken tijdens de implementatie van de normalisering. Bijvoorbeeld over de wijze waarop met de vigerende cao wordt omgegaan.

Daarnaast zullen de onderwerpen 'onderscheiden rollen werkgever en wetgever' en 'open en reëel' overleg voor de kabinetssectoren veel nadrukkelijker op tafel komen te liggen. Bonden zullen politieke sturing op de inrichting en werking van de overheidsorganisaties minder makkelijk accepteren en veel strikter claimen dat daar 'normaal' overleg over plaatsvindt. Het is niet ondenkbaar dat, daar waar nu het politiek primaat ruim geldt, inrichting en werking van de ministeries daar steeds meer van wordt uitgesloten.

Hoe nu om te gaan met de mix van cao-onderhandelingen, moeizaam op vooral de looncomponent, de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en de noodzaak om de grootschaligheid en de kleinschaligheid te verbinden?

Als gevolg van de discussies over de loonontwikkeling is er minder aandacht voor de onderwerpen die gerelateerd zijn aan de kwalitatieve ontwikkeling van de overheid, die zo nodig is gegeven de maatschappelijke veranderingen. Voorbeelden hiervan zijn:

- opleidingsmogelijkheden en -verplichtingen;
- demografische ontwikkeling van de personeels-samenstelling;
- in- en uitstroombeleid;
- vast versus flex;
- alles wat samenhangt met het nieuwe werken en al of geen recht op thuiswerken.

Waar cao's zijn afgesloten, is het wel gelukt hier afspraken over te maken. Bijvoorbeeld in de sector onderwijs zijn substantiële afspraken gemaakt om te investeren in de kwaliteit van de leraren.

Waar het niet gelukt is cao's af te sluiten, loopt het vast op de loonontwikkeling en staat de ontwikkeling van de kwalitatieve onderwerpen ook stil.

Om uit deze situatie te komen, zijn er enkele alternatieven:

1. Het financiële kader voor loonkosten hard maken, zodat meer ruimte ontstaat voor vrije onderhandelingen volgens het model van de loonsombenadering. Dat is eigenlijk het bestaande model strakker toepassen, wat voor de sectoren op grotere afstand van het kabinet wel werkt, maar dichterbij niet, blijkens de resultaten tot op heden.
2. Het trendvolgerschap herinvoeren, in modernere taalgebruik: de uitkomst van de referentiesystematiek wordt standaard uitgekeerd. Dit wordt ook geadviseerd door de OESO (OESO, 2014, pg. 17). Het kabinet zou dan de zelfbeheersing moeten

hebben om de referentiesystematiek altijd van kracht te laten zijn en niet aan en uit te zetten wanneer dat financieel goed uitkomt.

3. Salarisonderhandelingen voeren voor meerdere sectoren tegelijkertijd, dus terugleggen bij de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid en daarmee ook de spanning met het pensioendossier opheffen.

Dat kan dan voor sectoren die naar hun aard wat meer op elkaar lijken (de sectoren in het openbaar bestuur) en/of de kabinetssectoren, omdat daar de meeste spanning op het sectorenmodel zit.

Gegeven het feit dat de referentiesystematiek altijd leidend zal zijn, ongeacht aan welke tafel het overleg wordt gevoerd, pleit ik voor het standaard uitkeren van de referentiesystematiek. Daarmee is immers geborgd dat de loonontwikkeling de maatschappelijke loonontwikkeling volgt en dat discussies over de looncomponent niet blokkerend werken.

Daarnaast zou de coördinatie van de sectoren vanuit werkgeversperspectief meer strategisch ingevuld kunnen worden. In de marktsector is het heel normaal dat de vakbonden en de werkgeversorganisaties aan het begin van een cao-jaar, communiceren over de cao-inzet, maar in de publieke sector gebeurt dat niet. Zie in dit verband de in januari 2015 uitgekomen nota Focus op Vernieuwing (nota arbeidsvoorwaarden 2015) van VNO-NCW, MKB-Nederland en AWWN. Hiervan is in

de publieke sector geen equivalent, terwijl juist daarin aandacht kan worden geschonken aan de noodzakelijke aanpassingen om grootschaligheid en kleinschaligheid te verbinden.

Daarnaast zou dit ook iets doen in relatie tot de politieke sturing op de cao's in de publieke sector. Die wordt dan namelijk expliciet. Daarbij zou, uitgaande van genormaliseerde verhoudingen en naar analogie van de markt, een specifieke sector altijd maatwerk moeten kunnen afspreken.

2. Personeelsbehoefte en personeelskwaliteit

De demografische en economische ontwikkelingen werken direct door in de organisatie van de overheid. De afgelopen jaren zijn analyses gemaakt van de toekomstige personeelsbehoefte in de publieke sector: in 2001 het rapport Van Rijn (BZK, 2001), de Grote Uittocht in 2010 (VSO, 2010) en in 2013 de Grote Uittocht Herzien (BZK, 2013).

De kwantitatieve ontwikkelingen zijn anders uitgedrukt dan verwacht. In 2001 was de verwachting nog dat over de volle breedte een personeelstekort zou ontstaan, omdat de vergrijzing en de concurrentie met de markt de overheid in een slechte positie zouden brengen. Er werd een stevige concurrentie om personeel met de marktsector verwacht en daarom waren concurrerende arbeidsverhou-

dingen nodig. In 2010 werd dat beeld eigenlijk nog steeds gehandhaafd onder de noemer van de verwachte 'grote uittocht'.

In 2013 is de verwachting compleet omgeslagen: er is alleen nog een tekort bij specifieke functies: voor hoger opgeleide financieel-economisch deskundigen en technici zoals bouwkundigen, ICT'ers en milieukundigen.

De verwachting van een beperkt tekort bij de lagere financieel-administratieve functies is omgeslagen in een situatie van overschot.

Alle verwachtingen spreken over een probleem als gevolg van de uitstroom van de babyboomers. De meest alarmerende verwachting komt uit 2010: 70 procent van de medewerkers zou in 2020 weg zijn vanwege pensionering of mobiliteit naar de marktsector. In 2013 is dat al bijgesteld naar 40 procent, vooral door pensionering (25 procent).

De verwachting is dus helemaal gekanteld, als gevolg van de economische crisis (minder vraag vanuit de markt), effectief 'langer doorwerkbeleid' en het kleiner worden van overheid waardoor ook de personeelsbehoefte afneemt.

Het gevolg is een lage interne en externe mobiliteit en daarmee zit de overheid feitelijk 'op slot'. Medewerkers zien weinig loopbaankansen en

houden vast aan hun positie, bij gebrek aan alternatieven. Dit is slecht nieuws voor de medewerkers, vanuit loopbaanperspectief en persoonlijke ontwikkelingskansen, en slecht nieuws voor de overheid, met het oog op het vermogen om veranderingen te implementeren.

Aandacht voor de ambtelijke kwaliteit en de eigenheid van het ambtelijk werk is niet nieuw (zie bijvoorbeeld ROP, 2008), ('t Hart, 2014) en (Loon, 2014)). Er zijn veel projecten en initiatieven gericht op het verbeteren van de ambtelijke professe. Voorbeelden hiervan zijn de initiatieven van de Vereniging voor OverheidsManagement (VOM) en BZK-projecten. Veel instrumenten zijn beschikbaar: beroepscodes, gedragscodes, kernwaarden, dialooginstrumenten. En toch blijft het moeilijk om al deze instrumenten op een goede wijze in te zetten en ook daadwerkelijk effect te laten ressorteren op de werkvloer. Dit raakt aan de kwaliteit van ambtelijk management en de stijl van leidinggeven, het verandervermogen van individuele medewerkers en de cultuur van een organisatie(-onderdeel).

Bijvoorbeeld de wijze waarop met opleidingen wordt omgegaan, toch een belangrijk instrument om kwaliteit te verbeteren. Met uitzondering van operationeel uitvoerende functies, is opleiding en training een instrument dat vooral reactief wordt ingezet. Als er knelpunten in het functioneren

zijn geconstateerd. Terwijl je opleiding en training moet inzetten bij veranderingen. Bijvoorbeeld de decentralisatie op het terrein van de zorg waar 'rechten' worden vervangen door voorzieningen die nader ingevuld moeten worden in de context van de individuele hulpvrager. Zo'n fundamentele verandering moet natuurlijk gepaard gaan met een intensief opleidingstraject.

De vrijblijvendheid mag er dan ook af. Bijvoorbeeld een toezichthouder met expliciete discretionaire bevoegdheid. Dat vereist dat vooraf duidelijk is dat de medewerker hier adequaat en professioneel mee om kan gaan. Opleiding en training zijn hierbij onontbeerlijk. En juist systematische training in relatie tot de functie die wordt uitgeoefend, ontbreekt op veel plekken. Waarom zijn bijvoorbeeld inspecteurs en projectleiders op specifieke terreinen niet verplicht periodiek aan te tonen dat ze hun vak bijhouden, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is bij accountants en andere beroepsgroepen?

Anderzijds zou het ook mogelijk moeten zijn om met medewerkers concrete horizontale of verticale loopbaanpaden af te spreken in relatie tot de opgedane werkervaring en kennis. De werkgever moet dit dan ook wel nakomen indien de medewerker aan de eisen voldoet. Hiermee kan het 'op slot zitten' van de overheid worden doorbroken.

Dat vereist een uniforme beoordelingssystematiek die bijvoorbeeld in de sector Rijk lang heeft ontbroken en nu voorzichtig wordt ingevoerd. Je zou ook loopbaanpaden in de rijksdienst moeten kunnen afspreken, over grenzen van ministeries heen. Ook hier breekt op dat er geen ambtelijk eindverantwoordelijke is die daarover besluiten kan nemen. Zelfs de Algemene Bestuursdienst heeft niet de mogelijkheden om hier gericht werk van te maken, omdat het besluit tot benoeming uiteindelijk gehouden is aan de departementale leiding.

Deze thema's vereisen dat zowel de zeggenschapskant als de medezeggenschapskant opnieuw durven kijken naar de kwaliteiten van medewerkers die nodig zijn om overheidshandelen te laten aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en welke systematiek dat maximaal accommodeert.

3. Bovendepartementale medezeggenschap zonder echte zeggenschap

Het ontbreken van een ambtelijk verantwoordelijke voor de rijksdienst maakt het ook moeilijk om medezeggenschap op rijksniveau te organiseren. Al sinds 2007, ten tijde van het programma Vernieuwing Rijksdienst, wordt nagedacht over medezeggenschap op bovendepartementaal niveau. Met het ontwikkelen van bovendepartementale voorzieningen die via Shared Service Organisa-

ties worden aangeboden, is het onmogelijk om per ministerie afwijkende afspraken te maken als uitkomst van een medezeggenschapstraject. Open en reëel overleg, toch een van de basiselementen voor medezeggenschap, is praktisch niet haalbaar omdat het dan geen gemeenschappelijke voorziening meer kan zijn.

En omdat er voor de rijksoverheid geen bestuurder is in de zin van de WOR, moeten bijzondere constructies worden gerealiseerd. Individuele departementale bestuurders, de SG's, dienen hun bestuurdersbevoegdheid voor specifieke onderwerpen over te dragen aan iemand die namens hen spreekt. Deze overdracht is ook weer adviesplichtig in de zin van de WOR, zodat elke departementale OR ook weer een afweging moet maken. En alleen indien alle 11 SG's en alle 11 departementale ondernemingsraden ja zeggen, kan de stap gezet worden.

Dit proces is al gaande sinds 2009 en illustreert de relatie tussen arbeidsverhoudingen en veranderingsvermogen. Via de route van het politieke primaat, namelijk een kabinetsbesluit, kan dit proces tot een einde worden gebracht. Daarmee ontstaat een bijzondere situatie: bovendepartementale medezeggenschap in de vorm van een groepsondernemingsraad Rijk waarbij een SG of de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (OBR) is aangewezen als bestuurder in

de zin van de WOR. Zonder dat er echte zeggenschap is, omdat die voorbehouden blijft aan de departementale leiding van de ministeries.

Terwijl het zoveel makkelijker kan met een eindverantwoordelijke voor de rijksdienst: laat die een bovendepartementale mandaatregeling vaststellen, pas het koninklijk besluit over de SG's aan en regel daarin dat het mandaat van de SG's zover reikt als het bovendepartementale mandaat aangeeft. Afhankelijk van het tempo van de ontwikkelingen in de rijksdienst kan het bovendepartementale mandaat worden aangepast. Rest alleen de vraag hoe die eindverantwoordelijk ambtenaar te positioneren: combineren met een van de bestaande SG-functies (BZK en AZ zijn dan het meest aangewezen) of los daarvan te benoemen en dan natuurlijk de rijksbreed werkende onderdelen daaraan toe te voegen?

Tegenwerpingen betreffen de ministeriële verantwoordelijkheid en het feit dat de grondwet stelt dat een ministerie onder leiding staat van een minister. Beide argumenten snijden geen hout: de ministeriële verantwoordelijkheid regelt de verhouding tussen minister en Staten-Generaal zodat duidelijk is welke minister op welke onderwerpen kan worden aangesproken. Dat verandert hier niet door. Evenzo blijft een minister gewoon leiding geven aan zijn of haar ministerie. In de huidige situatie zijn de ministeries ook al lang

afhankelijk van het functioneren van rijksbrede voorzieningen en voeren ministeries taken voor elkaar uit.

Samenvattend concludeer ik dat de maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede de ontwikkelingen in de publieke sector, het nodig maken om de grootschaligheid en de kleinschaligheid te verbinden, de menselijke maat te combineren met de efficiëntie van de grootschaligheid. Dat stelt eisen aan de inrichting aan werkgeverszijde blijktens mijn pleidooi voor een wet op de infrastructuur van de overheidsbedrijfsvoering en voor een ambtelijk eindverantwoordelijke voor de rijksdienst.

Tevens vereist het dat de individueel handelend ambtenaar daartoe de ruime krijgt en geëquipeerd is. In de arbeidsverhoudingen dient hier aandacht aan te worden geschonken. De stroef verlopende cao-onderhandelingen helpen hier niet bij. Daarom pleit ik voor het standaard uitkeren van de referentiesystematiek, zeker voor de kabinetssectoren, zodat er ook meer ruimte ontstaat voor werkgever en werknemers om aan de benodigde kwaliteitsverbeteringen te werken. Eenzijdige ingrepen zouden daarbij dan achterwege moeten blijven. Anderzijds zouden bonden oog moeten hebben voor de noodzakelijke aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden, om het verandervermogen van de overheid te vergroten.

ONDERZOEKSAGENDA

Gebaseerd op de constatering:

- dat het functioneren van de overheid randvoorwaardelijk is voor het functioneren van alle andere maatschappelijke sectoren;
- dat het verandervermogen van de overheid belangrijk is om mee te ontwikkelen met maatschappelijke ontwikkelingen;
- en dat arbeidsverhoudingen daar een belangrijke factor in vormen,
- zal ik bij de invulling van mijn leeropdracht aandacht schenken aan de volgende onderwerpen.

Het eerste onderwerp raakt de grootschaligheid, over de bestuurslagen heen en binnen de rijksdienst. Hoe kan de effectieve aansturing in de complexe omgeving van het publieke domein worden geregeld? Wat zijn effectieve interventies om eenduidige aansturing te realiseren en op welke wijze kunnen die worden vormgegeven, over de bestuurslagen heen en binnen de rijksdienst. Hoe zou een wet op de infrastructuur van de overheidsbedrijfsvoering er uit kunnen zien? Welke zaken zouden daarin geregeld moeten worden en hoe kan zich dat verhouden tot bijvoorbeeld de gemeentelijke autonomie? Bij dit onderwerp doe ik graag een beroep op mijn juridisch onderlegde collega's.

Ook het thema van de eindverantwoordelijk ambtenaar voor de rijksdienst behoeft nadere uitwerking. Kun je volstaan met het realiseren van een bovendepartementale mandaatregeling of zijn

aanvullende kaders nodig? Wat doet dit met de relatie tussen het ambtelijke systeem en het politieke systeem? Wat zou het effect zijn indien de eindverantwoordelijk ambtenaar aanwezig is bij de ministerraad, zoals ook de gemeentesecretaris aanwezig is bij de collegevergaderingen?

Het proces van verdere schaalvergroting zal doorgaan en kan ook niet worden teruggedraaid: de grootschaligheid wordt grootschaliger. Financiële druk en decentralisatie van taken zijn de motoren van dit proces. Het huidige kabinet probeert ontwijkingroutes af te snijden, door enerzijds beleidsmiddelen en anderzijds personele en materiële middelen strikt te scheiden. Tegelijkertijd ontluikt een hernieuwde discussie over het eigen belastinggebied van gemeenten in het verlengde van de decentralisatie. Hoe kan objectief worden gemaakt welke sturing effectief is om de motor van verandering in de publieke sector gaande te houden?

De grootschaligheid als zodanig is niet een probleem, maar wel het ontbreken van de verbinding aan de kleinschaligheid. Hoe kan geborgd worden dat de kleinschaligheid ruimte krijgt? Wat is een goede balans tussen professionele autonomie, vereiste competenties en de persoonlijke verbondenheid aan het doel van het werk en de mensen er omheen? Wat is ervoor nodig om in de organisatie- en procesinrichting de kleinschaligheid te borgen? Op welke wijze kan de personeelsont-

wikkeling hiermee in kwalitatieve zin gelijke maat houden? Wat is een effectieve systematiek voor opleidingen?

In 2018 bestaat het sectormodel 25 jaar. Ongetwijfeld een moment om goed te evalueren wat de sterke en minder sterke punten zijn. Welke aanpassingen van het sectormodel zijn nodig om te accommoderen aan de veranderingen die gaande zijn, inclusief de normalisering van de ambtelijke rechtspositie? Hoe kan aan de overlegtafels meer ruimte en aandacht komen voor de maatschappelijk nodige veranderingen bij de overheid? Hoe kan tegelijkertijd recht worden gedaan aan de invulling van goed werkgeverschap?

DANKWOORD

Dames en heren, hiermee bereik ik het einde van mijn inaugurele rede.

Het openbaar bestuur in het algemeen en de arbeidsverhoudingen in het bijzonder raken mensen in hun dagelijks leven. Dat maakt het relevant om hiermee bezig te zijn. Dankzij het bestuur en het curatorium van de Stichting Albeda Leerstoel krijg ik de kans om hier vanuit een wetenschappelijke invalshoek mee bezig te zijn. Ik dank het bestuur en het curatorium voor het in mij gestelde vertrouwen en spreek uit dat ik de komende jaren met energie en betrokkenheid zal bijdragen aan de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

Ik voel me daarbij gesteund door de collega-hoogleraren van de door het CAOP in stand gehouden leerstoelen. In het bijzonder door collega Barentsen met wie ik de Albeda Leerstoel deel: je hebt me al wegwijs gemaakt in de academische rituelen van het hoogleraarschap en zult dat ook zeker doen op de juridische vakinhoud, gegeven jouw complementaire kennis. Ik kijk uit naar de colleges die we samen binnenkort gaan geven.

Het college van bestuur van de Universiteit Leiden dank ik voor het in mij gestelde vertrouwen, evenals het faculteitsbestuur. Ik ben me ervan bewust dat ik in zeker opzicht een vreemde eend in de bijt ben. Een niet-jurist benoemen als hoogleraar aan

de juridische faculteit komt niet vaak voor. Ik zal mij toeleggen op de verbinding naar de bestuurskundige werkelijkheid.

Ik dank ook mijn minister en secretaris-generaal omdat ik het als een voorrecht beschouw dat ze mij de kans geven om deze leerstoel te bekleden naast mijn werk als directeur-generaal. Het is voor mij een groot teken van vertrouwen dat u mij wetenschappelijk laat reflecteren op onderwerpen die ook uw portefeuille raken. Ik beloof u dat ik op basis van feiten kritisch zal zijn.

Ik hecht eraan mijn voorganger Roel Bekker te bedanken. Dit is eigenlijk de tweede keer dat ik in jouw voetsporen tred. Als jong directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk was jij de SG Vernieuwing Rijksdienst die mij inhoudelijk in de startblokken zette. Toen heb je de lat hoog gelegd met de inhoudelijke uitgezette weg. Nu ik je opvolg als hoogleraar ligt de lat wederom hoog met het door jou geschreven boek over de Haagse marathonlopers, de helicopterviews en de vele tot de verbeelding sprekende colleges. Ik voel me hierdoor gestimuleerd. Dank daarvoor.

Mijn wetenschappelijke wortels liggen in de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Technische Universiteit Delft. Vooral die laatste illustreert het vreemde-eendkarakter. Ik hecht eraan Henk Sol, mijn promotor in Delft, te bedanken voor de

samenwerking en de contacten sindsdien. Het onderwerp van mijn promotie, vanuit een infra-structureel perspectief kijken naar techniek en organisaties, heeft een bijzonder vervolg gekregen met de rijksbrede infrastructuur van de bedrijfsvoering zoals die momenteel vorm krijgt. Je moet wel een vooruitziende blik gehad hebben.

Het wetenschappelijk onderwijs draait om studenten. Ik verheug me op de colleges die komen gaan en kijk uit naar uw kritische vragen over waarom Den Haag werkt zoals het werkt, waarom het niet anders kan en over de logica die op enige afstand soms ver weg lijkt te zijn. In mijn ervaring is leren altijd tweezijdig.

Ik vind het fantastisch dat mijn beide ouders hier aanwezig zijn. Dank voor alles wat jullie mij hebben meegegeven in het leven. Ik heb daar nog dagelijks profijt van.

Thuis vindt mijn Petra het nooit erg als ik weer eens helemaal opga in mijn werk, terwijl je de motor bent die me gaande houdt. Lieve Petra, samen hebben we een gelukkig leven opgebouwd. Ik hoop dat nog lang met jou te hebben.

Dames en heren hier aanwezig. Familie, vrienden en goede collega's: dank voor uw aanwezigheid en uw geduld om mijn reflecties aan te horen. In het dagelijks taalgebruik heeft het woord 'oreren' niet

altijd een positieve betekenis. Ik hoop dat u daar
vandaag anders over denkt.

Ik heb gezegd.

LITERATUUR

(Barentsen, 2012) prof. mr. B. Barentsen, The wounded soldier of bureaucracy, CAOP, September 2012.

(Becking, 2001) K.M. Becking, 'Grand Design' Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel in de periode 1990 – 2000, CAOP, 2001-16.

(Brenninkmeijer, 2003) mr. A.F.M. Brenninkmeijer, Effectieve conflictoplossing bij individuele arbeidsconflicten, in 'Arbeidsconflicten bij de Overheid', CAOP, 2003-17.

(BZK, 2001) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit, februari 2001.

(BZK, 2012) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beleidsdruk in beeld "Inzichten uit het verdiepingsproces" periode 2009-2012, Benchmark Beleid.

(BZK, 2013) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Grote uittocht herzien, Een nieuwe verkenning van de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur, november 2013.

(BZK, 2014) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trends en Cijfers, Werken in de publieke sector 2014.

(BZK, 1999 – 2011) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken Overheid, jaren 1999 – 2011 (losse publicaties en aan TK aangeboden)

(CAOP, 2013) Staat van Ambtelijke Dienst, Hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?, onder reactie van prof. mr. Roel Bekker, CAOP, december 2013.

(CPB, 2014) CPB Policy brief, Overheidslonen volgen marktlonen, Annette Zeilstra, Adam Elbourne, Johannes Hers, december 2014.

(Fortuyn, 1991) dr. W.S.P. Fortuyn, Een toekomst zonder ambtenaren, CAOP, 1991-1.

('t Hart, 2014) Paul 't Hart, Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager, Essay in opdracht van de Vereniging voor OverheidsManagement, Vereniging van Gemeentesecretarissen en Stichting IKPOB, Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap Universiteit Utrecht & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, mei 2014.

(Loon, 2014) Nina Mari van Loon MSc en Prof. dr. Mirko Noordegraaf. (2014) Professionals onder druk of professionele tegendruk? Gebalanceerde motivatie voor de publieke zaak in professionele publieke dienstverlening. *Beleid en Maatschappij* (41) 3, 205-225.

(NOM, 2013) Nationale Ombudsman, In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten, januari 2013.

(NOM, 2014) Nationale Ombudsman, Jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2013, maart 2014.

(NSOB, 2010) Beleidsdruk een beschouwing, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, prof. M.J.W. van Twist, mag. Phil. P.M. Karré en drs. S. Cels, 2010.

(OESO, 2014) Working Party of Senior Budget Officials, Building on Basics, Final Report of the OECD value for money in government study, 35th annual meeting, Berlin, Germany, June 2014.

(ROB, 2010) Raad voor het openbaar bestuur, Vertrouwen op democratie, februari 2010.

(ROB, 2011) Raad voor het openbaar bestuur, Horizontaal met verticaal verbinden: de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie, (Redactie: Rien Fraanje & Henriëtte Loogman) september 2011.

(ROP, 2008) Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, Professioneel handelen in het publieke domein, Het belang van een continue dialoog over bewust en verantwoord professioneel handelen binnen de publieke sector, Advies van de Raad voor Overheidspersoneelsbeleid, CAOP, 's-Gravenhage, 23 mei 2008.

(Rotmans, 2014) Jan Rotmans, Verandering van Tijdperk, Nederland kantelt, Aeneas, uitgeverij van vakinformatie bv, Boxtel, 2014.

(RvS, 2013) Jaarverslag Raad van State 2012: Overheidshandelen is ook rechtsvorming, april 2013.

(SCP, 2012) Jedid-Jah Jonker (ed.), Countries compared on public performance; A study of public sector performance in 28 countries; Sociaal Cultureel Planbureau, 2012.

(SCP, 2013) Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk en Evert Pommer, Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, Een terugblik op 2002 – 2010, Sociaal Cultureel Planbureau, december 2013, Den Haag.

(Sprengers, 2003) mr. L.C.J. Sprengers, Collectieve belangen, uiteenlopende geschillen, in 'Arbeidsconflicten bij de Overheid', CAOP, 2003-17.

(Stekenburg, 1999); M. Stekenburg, 200 Jaar werken bij de overheid, Deel I, 1813-1940, Deel II, 1940-1998 (Den Haag, Sdu uitgevers, 1999).

(Strikwerda, 2008) J. Strikwerda, Van unitmanagement naar multidimensionale organisaties, Koninklijke van Gorcum, 2008.

(TNS Nipo, 2013) Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013 door Peter Kanne en Job van den Berg in opdracht van de Nationale Ombudsman, november 2013.

(Veenhoven, 2000); R. Veenhoven, Well-being in the welfare state: Level not higher, distribution not more equitable In: Journal of Comparative Policy Analysis, vol. 2, no. 1, p. 91-125.

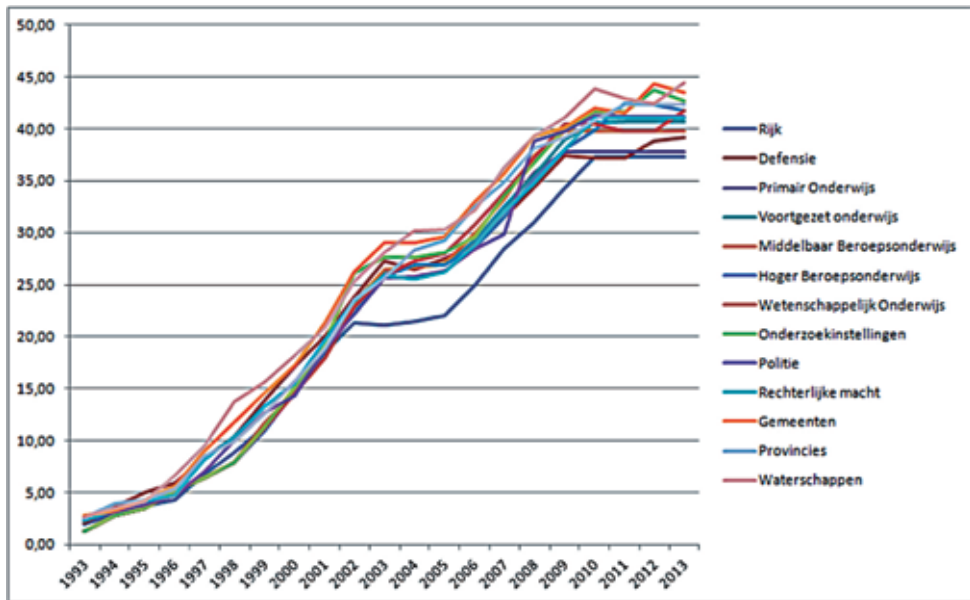
(Vonhoff, 1996) Prof. H.J.L. Vonhoff, Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen, onder redactie van Th. H. Dragt, drs. K.M. Becking en M.H. Nep, CAOP, 1996 – 10.

(VSO, 2010) Verbond Sectorwerkgevers Overheid, De grote uittocht, Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren, april 2010.

(WRR, 2004) Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.

(WRR, 2010) Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag, & Steven Schouten (red.), Het gezicht van de publieke zaak, openbaar bestuur onder ogen, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2010.

(WRR, 2012) Vertrouwen in burgers, Amsterdam University Press, Amsterdam 2012.



Figuur 1. Procentuele contractloonontwikkeling op jaarbasis (Bron: trendnota's BZK)

ISBN 978-94-90171-09-4

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Arenda Oomen

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M, Zoetermeer

© 2015 CAOP, Den Haag

CAOP

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

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

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-09-4

