

Debatreeks 'Het 'eigene' van de overheid'  
Eerste editie: 10 maart 2011

Algemene discussievragen:

1. Wat is in staatsrechtelijke zin het eigene van de overheid?
2. Wat is het eigene van de overheid in internationale vergelijking, inclusief de rol van de EU?
3. Wat betekent dat voor de rol van de ambtenaar? Wat staat hem te doen?

Wie vindt dat er eigenlijk niet zoveel aan de hand is? Op die vraag van dagvoorzitter Esther van Rijswijk steken toch nog drie van de circa 50 aanwezigen hun hand op. Iets meer deelnemers laten blijken dat er naar hun mening 'wel iets is waar je het over zou moeten hebben'. Ongeveer een kwart reageert instemmend op de stelling: 'er speelt van alles en er moet dringend iets gebeuren'.

Een ruime meerderheid vindt dat het eigene van de overheid, het verschil met de private sector dus, een ambtenarenstatus rechtvaardigt.

Niet meer dan twee deelnemers waren in de jaren '80 enthousiast over de frisse zakelijke wind die onder de noemer 'new public management' door Den Haag ging waaien.

### **Werken bij de overheid is een keuze**

Het is niet goed of het deugt niet, zo karakteriseert oud-minister van Justitie Winnie Sorgdrager, lid van de Raad van State, de manier waarop wij Nederlanders de overheid beoordelen. Wij stellen hoge eisen; wat de overheid doet, moet ze perfect doen.

Werken bij de overheid is een keuze. Jammer dat er nu een neiging is het onderscheidende publieke belang te laten vervagen door het bedrijfsmatig denken. Natuurlijk moet je effectief werken, maar de overheid is geen bedrijf en zal het ook niet worden. Het gaat bij de overheid niet over producten maar over mensen.

Ambtenaren zijn zich dat bewust en mogen daar ook trots op zijn. Helaas is die trots al grotendeels verdwenen. Politici vallen ambtenaren af uit miskenning van wat de overheid en de ambtenaren aan prachtig werk doen. Vooral in het topsegment is de beloning die daar tegenover staat, gematigd. Werken onder ministeriële verantwoordelijkheid is ingewikkeld. De ambtenarij biedt continuïteit. De minister maakt geen deel uit van het team. Beiden hebben andere verantwoordelijkheden, in het beste geval is er sprake van verbondenheid. Sorgdrager is geen voorstander van politieke benoemingen, wel van het streven naar een gemengd samengestelde top. Ambtenaren moeten adviseren, tegenspreken en alternatieven voorleggen. In de praktijk is dat moeilijk, maar als minister had ze zelf altijd graag iets te kiezen. Of tegengas: dit is niet slim en wel hierom. Vaak wil men binnen het departement eerst uitgediscussieerd zijn, voordat men het de minister voorlegt. Jammer, zo gaat iets verloren. De minister moet op de hoogte zijn, ook van gevoelige zaken, om op een goede manier met een probleem te kunnen omgaan. De pers gaat er toch wel mee aan de haal.

De afrekencultuur maakt het lastig om een lerende organisatie te zijn. Er rollen koppen, fouten toegeven gaat moeilijk. Maar fouten maken moet kunnen. Je leert ervan hoe het beter kan. Het vereist wel een rechte rug. Als minister moet je staan voor je departement.

### **Autistische trekjes**

*Het koesteren van het eigene van de overheid heeft autistische trekjes en draagt bij aan het wantrouwen over de overheid.* Deze stelling is oud-topambtenaar Roel Bekker, als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Albeda-leerstoel, voor een belangrijk deel ingegeven omdat het thema ‘het eigene’ hem niet zo aanspreekt. Het neigt naar: geef de overheid terug aan de ambtenaren. De overheid in 2011 vervult, als onderdeel van een groot geheel, een bijzondere rol. Dat moet niet geïsoleerd gebeuren (autistisch), maar met elkaar in groepjes, met een grote mate van openheid. Allereerst moeten de samenleving en de overheid de juiste rolverdeling onderkennen. Een voorbeeld van hoe het niet moet is volgens Bekker de ambitie die het ministerie van VWS op de eigen website uitspreekt: ‘Het is de ambitie van VWS om (...) zieken zo snel mogelijk beter te maken.’ Zo’n houding van een ministerie zet de overheid volgens Bekker op het verkeerde pad. Hij pleit voor een bescheidener ambitieniveau. Veel van de functies die ambtenaren vervullen, zijn normale functies. Je zou kunnen aansluiten bij Denemarken, Zweden en Zwitserland, waar de ambtenarenstatus niet meer bestaat, behalve voor enkele zeer specifieke functies. In Denemarken bijvoorbeeld beperkt de ambtenarenstatus zich tot rechters, secretarissen-generaal van de departementen en priesters van de staatskerk. Bekker hecht, in een tijd dat schieten op ambtenaren volkssport nummer 1 is geworden, wel waarde aan erkenning van de ambtelijke dienst als professionele organisatie. Tot de belangrijke onderwerpen die het ministerie van BZK op de eigen website hoog in het vaandel draagt, zou ook de ambtelijke dienst moeten behoren. Het ministerie moet uitleggen wat ambtenaren doen en wat daar belangrijk aan is.

### **Markante positie**

*De overheid is een organisatie van ambten; in de uitoefening van elk der ambten ligt uitoefening van de overheidstaak besloten. Bij deze eigen aard van de organisatie past een eigen ambtelijke rechtspositie.* Met deze stelling plaatst Rein Jan Hoekstra, voormalig topambtenaar en lid van de Raad van State, zich lijnrecht tegenover de vorige spreker. Anders dan in het bedrijfsleven is het feit dat de Staten Generaal en de regering het budget voor overheidstaken in handen hebben, aldus Hoekstra. Zoals Otto von Bismarck al zei kun je met slechte wetten en goede ambtenaren nog altijd regeren, maar met slechte ambtenaren kunnen de beste wetten ons niet helpen. De ambtenaar bekleedt kortom de markante positie om de wet namens de overheid vorm te geven. De minister hoort het dan ook, zoals minister Hillen van Defensie onlangs deed, op te nemen voor zijn ambtenaren.

### **Debat deel 1**

Voor de deelnemers ligt nu de vraag op tafel: *Waarom is het belangrijk om het hier over te hebben?*

De ambtenaar vervult een belangrijke positie, in relatie tot de politiek. Dat is onvoldoende duidelijk. Je moet niet publiekelijk spreken over ‘die ambtenaar heeft een fout gemaakt en moet opstappen’. Dat moet je intern regelen.

Er moet duidelijkheid komen over wat de taken zijn van de overheid. Waar wil de overheid over gaan? En vooral ook: waarover niet?

Het eigene van de overheid is gerelateerd aan het eigene van het ambt, veel te weinig in de staatsrechtelijke context. Als je kijkt naar de publieke opinie, zoals verwoord in de media, vraag je je af: heeft men enig idee van de betekenis van het optreden van de ambtenaar?

Waarom werk je bij de overheid? Ambtenaren moeten zelf een verhaal hebben waarom zij er zijn en voor wie zij werken. Hoe kun je er anders trots op zijn en ervan genieten dat je problemen voor de samenleving oplost?

Het ambt verdient een herwaardering. In de zin van: waar staan ambtenaren voor. Niet uit oogpunt van bedrijfsvoering, cijfers en begroting, maar wat erachter zit.

Een kenmerk van de overheid is de belangenafweging. Dat zien we als burger niet. Die dilemma's moeten zichtbaarder worden. Je werkt bij de overheid om zinvol bezig te zijn, maar nu ben je meestal bezig om verantwoording af te leggen.

Die belangenafweging moet inderdaad duidelijker. En minder populistisch.

De overheid is de enige die zich bezighoudt met de waarden achter collectieve belangen. Dat punt is uit de belangstelling verdwenen. We richten ons alleen nog op instrumenten. Het zou niet over de weg moeten gaan, maar over mobiliteit.

Wanneer we er niet in slagen op een gezaghebbende manier waarden toe te delen, verliest de overheid aan gezag en autoriteit.

De overheid maakt keuzes voor anderen. Dat is omstreden, daarom moet je iets doen. Deels is dat een kwestie van communicatie, maar om die keuzes te kunnen legitimeren, moet je steeds kritisch zijn op wat wel en niet 'des overheids' is.

Wie er niet van kan genieten, zou niet bij de overheid moeten werken.

Kern van wat de overheid doet, is macht uitoefenen, bindende beslissingen nemen. Dat is ondergebracht in ambten, los van personen, partijen of families, en gebeurt zo lang het mag van de wet en namens de maatschappij.

We moeten de ambtenarenstatus wel handhaven, maar er niet zo moeilijk over doen. Ambtenaren zijn niet zo anders, behalve het voortdurend besef dat ze werken voor de publieke zaak en niet voor hun eigen belang.

Het bijzondere is de eed van trouw aan de grondwet. De ambtenaar handhaaft de grondrechten en voert ze uit.

De eed is niet essentieel voor verpleegsters in het VUmc, waarom dan wel in het AZU? Als we dergelijke onzin afschaffen, houden we één systeem over, dat is effectiever dan twee.

Als je het eigene van de overheid wilt benoemen, moet de inhoud van het werk bepalend zijn.

De ambtenaar opereert namens de minister, in dienst van het algemeen belang. Het is een onderdeel van de democratie dat de ambtenaar daartoe is uitgerust.

De overheid doet dingen waar de democratie om vraagt. De burger moet begrijpen, erkennen en herkennen dat sommige taken bij de overheid horen en waarom dat zo is.

### **Internationaal perspectief**

Casper van den Berg en Frits van der Meer plaatsen het onderwerp in internationaal perspectief. Hun stelling:

*Bij de hervormingen van het openbaar bestuur wordt, als gevolg van de financieel-economische crisis, teruggegrepen op de oude NPM-gerichte oplossingen, daterend uit de jaren '80. De hervormingen betreffen daarom geen oplossing maar een conservering van de legitimeits- en dienstverleningsproblemen waar het openbaar bestuur mee worstelt.*

New public management (NPM) is een merkwaardig label, zo licht Van den Berg toe. Elk land heeft in zijn eigen tempo het onderscheid tussen publiek en privaat afgezwakt en taken laten overgaan.

Bij multilevel governance (MLG) is sprake van een staat die voorwaarden schept, kaders stelt. Dat staat in groot contrast tot de overheid die de samenleving stuurt.

Volgens Van der Meer bestaat de oude overheid niet meer. NPM richt zich vooral op

output, op meten. Ziedaar een bron van klachten in de zorg en het onderwijs. Vraagstukken als dienstverlening, druk op professionals, integriteit, blijven onderbelicht. Met bezuinigingen los je de crisis niet op. Daarmee houd je geen rekening met deze tijd. Het gaat erom dat je politieke keuzes maakt in wat de overheid wel en niet doet. Ambtenaren moeten inhoudelijk weten wat die politieke keuze inhoudt.

## **Debat deel 2**

Het woord is weer aan de zaal:

Ieder ministerie heeft er last van dat zijn invloed afneemt door de EU. We moeten de taakstelling van 18 miljard gebruiken om de belangen te bundelen, meer gemeenschappelijk op te treden dan vanuit het eigen departement.

Een surveillerende agent bevordert het gevoel van veiligheid op straat, dat is niet te meten.

We denken nu vooral over hoe we de dingen doen, we moeten terug naar de vraag of we de juiste dingen doen: het wat en waarom. Als ambtenaar moet je de politiek tegenspel kunnen bieden. Dat vergt enige vorm van ontslagbescherming. Bestuurders zijn afhankelijk van ambtenaren. Als er iets gebeurt, schiet men in de ontslagreflex. Professionaliteit verdient beschermingsmaatregelen ten opzichte van het management. Dat werkt preventief tegen ontaarding, zie het voorbeeld van de hogeschool waar personeel werd gedwongen bepaalde activiteiten te ondernemen. Managers vertalen politieke wensen door, meestal gaat dat goed, maar in 1 à 2 procent van de gevallen niet. Een klokkenluidersregeling lost dat niet op.

Het gaat erom dat je je veilig kunt voelen in je werkomgeving.

De bescherming tegen de willekeur van de politiek geldt alleen voor de ambtelijke top, niet voor de verpleegster. Maar weer wel voor de militair in oorlogsgebied.

Over waarden en normen: als de overheid verwacht het vertrouwen van de samenleving te krijgen, moeten perverse financiële prikkels worden weggenomen. De kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld zou in het systeem geborgd moeten worden.

We zijn vergeten waar we voor staan. Normbesef is belangrijk: waar zijn we mee bezig. We moeten niet nog meer afspraken op papier zetten. Ik mis de trots op het vak. We moeten er meer op letten dat we de ambtenaar als professional tegemoet treden, in plaats van af te rekenen. En eerst nadenken, niet weer meteen een nieuw systeem in het leven roepen.

Hulpverleners hebben te maken met aanrijdtijden. In plaats van ze daar op af te rekenen, is het belangrijker dat we kijken naar het niveau van de dienstverlening: is de burger tevreden?

De overheid heeft een groot budgettair probleem. Het kabinet moet keuzes maken en zoekt welke taken overeind moeten blijven. De overheid heeft twee unieke taken: de zwaarmacht en afdwingen dat de burger iets betaalt.

Opvallend is de bijna-oorlog met de sectoren onderwijs en zorg. De toegankelijkheid en kwaliteit van beide zijn publieke belangen. Maar hoe dat wordt ingevuld, is een kwestie van bedrijfsvoering. Dat moet de overheid aan de professionals overlaten.

Bestuurders moeten een beroep doen op de verantwoordelijkheid van de professionals die hele belangrijke en moeilijke taken hebben te vervullen.

Het primaat van de politiek staat niet ter discussie. Bestuurders moeten geadviseerd worden. Ambtenaren moeten de vrijheid hebben zich uit te spreken, maar ook de 'guts' om zo'n gesprek te voeren.

De politiek wil vooral de burgers verwennen, maar die zijn niet te bevredigen.

Maar als de pers en de Tweede Kamer regeren, hoe los je dat dan op?

Politici moeten af en toe nee zeggen, de rug recht houden.  
De reflex van de politicus is om problemen voor de kiezers op te lossen. In een financiële crisis moet je de burgers duidelijk maken wat wel kan en wat niet. Maar ook welke voordelen die keuze heeft.

### **De oogst**

Over de volgende punten zijn de deelnemers het eens:

- er zijn heel veel ambtenaren;
- de ambtenaar verdient bescherming tegen willekeur;
- de echt loyale ambtenaar is bereid om tegen te spreken, de ambtenaar moet daar de ruimte voor krijgen, beter nog: wordt gestimuleerd tot tegenspraak;
- ambtenaren hebben 'een verhaal' en willen toegevoegde waarde bieden.

Essentiële punten om nog verder over te praten:

- de overheid moet zich heroriënteren op de eigen taken, van de dingen goed doen naar de goede dingen (ook goed) doen;
- de noodzaak tot bezuinigen is een goede aanleiding om de kerntaken in beeld te brengen. Kanttekening: het huidige regeerakkoord biedt nog geen aanknopingspunten voor besluiten over die kerntaken;
- de overheid moet politieke keuzes maken, ook als die omstreden zijn. Voor acceptatie is een goede toelichting nodig.

Niet eens is men het over:

- het afschaffen van de ambtenarenstatus. En zo ja: voor welke ambtenaren wel en voor wie niet?